

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Les Attributions Communes et les Rapports du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée et soutenue le Jeudi 7 Mars 1929, à 2 heures

PAR
MILENKO MILITCH

Licencié en Droit

Président : M. L. LE FUR, professeur

Suffragants : MM. G. DE LAPRADELLE, professeur

J. BARTHÉLEMY, professeur

PARIS
IMPRIMERIE G. & M. DERRE
4, Rue Jacques-Callot, 4

1929

**Les Attributions Communes
et les Rapports du Conseil
et de l'Assemblée
de la Société des Nations**

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Les Attributions Communes et les Rapports du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée et soutenue le Jeudi 7 Mars 1929, à 2 heures

PAR
MILENKO MILITCH

Licencié en Droit

Président : M. L. LE FUR, professeur

Suffragants : MM. G. DE LAPRADELLE, professeur

J. BARTHÉLEMY, professeur

PARIS
IMPRIMERIE G. & M. DERRE
4, Rue Jacques-Callot, 4

1929

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni inapprobation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.



A MES PARENTS.

TABLE DES MATIERES

Avant-propos	9
--------------------	---

PARTIE PRELIMINAIRE

Chapitre I. La nature juridique de la Société des Nations	15
Chapitre II. Le Conseil et l'Assemblée	29
Titre 1. L'origine	29
Titre 2. La composition	34
Titre 3. Les caractéristiques générales	39
Titre 4. La répartition des compétences	42

PREMIERE PARTIE

LES ATTRIBUTIONS COMMUNES.

Chapitre I. La notion d'attributions communes	49
A) <i>Les délibérations séparées.</i>	
Chapitre II. Les élections des juges de la Cour Permanente de Justice Internationale (art. 10 du Statut de la Cour)	55
Titre 1. La justification de la formation du corps électoral par le Conseil et l'Assemblée	55
Titre 2. L'importance de la distinction entre le corps électoral et les organes qui posent les candidatures	70
Titre 3. La simultanéité des élections dans le Conseil et l'Assemblée	75
Titre 4. Le rôle et les pouvoirs de la Commission mixte de médiation	77
Titre 5. Les juges et leurs élections ..	86
Chapitre III. L'augmentation du nombre des membres du Conseil (art. 4, § 2 du Pacte).	99

Titre 1. Le fondement de cette attribution commune	99
Titre 2. La nature de la réforme du Conseil	105
Titre 3. Les réformes du Conseil et les questions soulevées par elles	111
A) Les tentatives de 1921	111
B) La première réforme de 1922	117
C) La grande réforme de 1926.....	123
Chapitre IV. La nomination du Secrétaire général (Art. 6, § 2 du Pacte)	139
B) <i>Les délibérations prises en commun.</i>	141
Chapitre V. L'article 15, §§ 9 et 10 du Pacte	141
Titre 1. La Médiation de l'Assemblée ..	141
Titre 2. Les affaires portées devant l'Assemblée	146
Titre 3. Les pouvoirs de l'Assemblée ..	152
Chapitre VI. Les amendements au Pacte (Art. 26 du Pacte)	157
Titre 1. La modification du Pacte et l'interprétation de l'art. 26.	157
Titre 2. La mise en vigueur d'un amendement	171
Titre 3. Le caractère juridique du Pacte et les pouvoirs du Conseil et de l'Assemblée concernant sa révision	174
Titre 4. La comparaison d'un amendement et d'une déclaration interprétative	179

DEUXIEME PARTIE

LES ATTRIBUTIONS CONCURRENTES

Chapitre I. Le problème des attributions concurrentes	185
Chapitre II. L'œuvre de la première session de l'Assemblée	191
Titre 1. Les travaux préparatoires et le rapport Viviani-Rowell	191
Titre 2. Les débats et les décisions de l'Assemblée	197

Chapitre III. La quatrième session de l'Assemblée et les questions réservées au Conseil.....	207
Chapitre IV. L'appréciation du système de concurrence du Conseil et de l'Assemblée dans la compétence générale	217
Titre 1. L'absence de criterium énumératif	217
Titre 2. La consultation de la Cour Permanente de Justice Internationale sur la compétence du Conseil	222
Titre 3. La solution à adopter	230

TROISIEME PARTIE

LES RAPPORTS GENERAUX DU CONSEIL ET DE L'ASSEMBLEE

Chapitre I. L'inapplication du principe de la séparation des pouvoirs dans le Pacte	239
Titre 1. Les pouvoirs du Conseil et de l'Assemblée	239
Titre 2. Le Conseil n'est pas le Gouvernement, l'Assemblée n'est pas le Parlement de la Société des Nations	246
A) Premier argument distinctif : La situation des délégués dans l'Assemblée....	246
B) Deuxième argument distinctif : L'Assemblée ne fait pas de lois internationales	249
C) Troisième argument distinctif : Le Conseil n'est pas responsable devant l'Assemblée	258
Chapitre II. Quelques hypothèses de conflits d'attributions	274
Chapitre III. Les aspects de l'égalité existant entre le Conseil et l'Assemblée	279
Chapitre IV. Les tendances vers une réforme de l'organisation intérieure de la Société des Nations	291
Conclusion	305
Bibliographie	311

AVANT-PROPOS

La Société des Nations envisagée comme idée philosophique ou conception politique ne rencontre pas tant de difficulté dans sa compréhension, que comme institution juridique. On se demande souvent ce qu'est la Société des Nations, mais on ne donne pas toujours de réponses exactes. Avant de prendre une conclusion sur la construction de la Société des Nations, il y a un grand intérêt objectif à dégager d'abord quelques notions, dont la méconnaissance serait une source d'erreurs et créerait des entraves à l'établissement de la vérité.

Le facteur le plus important, qui facilite le mieux la conception juridique de la Société des Nations, est l'examen de la situation dans laquelle le Conseil et l'Assemblée se trouvent l'un envers l'autre. La coexistence de deux ou plusieurs organes dans une institution exige nécessairement pour son bon fonctionnement la répartition de leurs compétences et la détermination de leurs rapports. Dans la Société des Nations, il y a deux organes délibérants, le Conseil et l'Assemblée, mais toutes leurs attributions ne sont pas strictement départagées, ni leurs rapports précisés. C'est le point central de la structure interne de la Société des Nations, et qui ne présuppose pas une définition très serrée. Au manque de clarté de l'organisme intérieur correspond l'absence de possibilité d'esquisser exactement le caractère général de la Société des Nations.

On sait que l'esprit anglo-saxon a imprégné le Pacte lors de son élaboration. Procédant du particulier au général, l'esprit anglosaxon donne aux institutions un caractère empirique écartant tout système rigide. Pourtant, il serait injuste d'imputer à la pensée anglosaxonne toutes les déficiences du Pacte. Celui-ci

présente des obscurités et des lacunes, mais les raisons doivent en être cherchées aussi d'un autre côté. A la fin de la guerre, il fallait que le monde éprouvé par un cataclysme inouï jusqu'alors, voie l'établissement de la paix, assuré par une organisation propre. Une œuvre de cette haleine ne permettait ni retards, ni ajournements. Il fallait reconstruire le monde dévasté et réagir contre le désastre de la guerre et toutes ses monstruosité. C'est après une époque troublée de l'humanité que la Société des Nations est née. Cherchant à atteindre le plus tôt possible les effets bienfaisants de la paix, les auteurs du Pacte ne réussirent pas à éviter des fissures dans le Pacte. En appréciant l'époque de la création de la Société des Nations, M. Paul-Boncour, son grand promoteur, a dit : « Plus on étudie le Pacte, plus il faut être reconnaissant à ceux qui, au lendemain immédiat de la guerre, alors que la terre était encore couverte de la fumée de la bataille, ont élevé ce monument impérissable. » (1)

Le manque de logique, de raisonnement approfondi et scientifique dans l'élaboration du Pacte, font surgir devant nous le problème de savoir à quelle méthode il faut recourir pour établir la vérité dans notre étude. Une œuvre de systématisation est toujours difficile, elle exige beaucoup de précautions à prendre, a très bien dit Lawrence: « L'art de classification des juristes reste très en arrière du talent de construction des hommes d'Etat ». Dans notre travail, l'examen se complique encore plus du fait que nous ne pouvons pas aller aussi loin et tenter de tenir les principes juridiques connus comme infaillibles et comme indispensables. Nous prenons comme point de départ les éléments particuliers dont est formée la Société des Nations. Ainsi, nous réussirons, espérons-nous, à écarter les chimères de sa compréhension théorique.

Comme « leit-motiv » dans notre étude, on retrouve la composition des organes, résultant de l'application dans la direction de la Société des Nations de la théorie de l'égalité des Etats, telle

(1) V. p. 123. VII^e session de l'Assemblée, Séance plénière. Cit. de discours de M. J. Barthélemy.

qu'elle se conçoit dans la société politique. Comme conséquence d'une telle conception, nous nous rendons compte que certaines puissances siègent dans les deux organes, tandis que les autres siègent dans un seul. Ensuite nous ne perdons pas de vue l'indépendance juridique des organes dans leur action. En nous efforçant d'apporter plus de lumière, nous allons à maintes reprises examiner la situation d'un organe en essayant de voir si l'autre se trouve dans la même situation. Ainsi, nous croyons que la diversité des aspects sous lesquels nous envisageons l'objet de notre étude, pour aboutir aux conclusions qui nous paraîtront les mieux fondées, ne permettra pas de nourrir des illusions.

Néanmoins les difficultés se présenteront aussi du côté technique. Nous avons rencontré des questions présentant une telle affinité, qu'il n'est pas aisé de les séparer. En effet, leur séparation n'est que momentanée et a pour but de les étudier aussi d'autres côtés et d'éviter des incohérences et des répétitions dans notre thèse. Puisque ces questions sont connexes, la conclusion sommaire les réunira par la constatation de leurs traits typiques et communs.

En ce qui concerne la répartition des compétences nous avons laissé hors de notre étude les attributions propres de chaque organe, ne traitant que les attributions communes et concurrentes. Les rapports entre le Conseil et l'Assemblée ont été étudiées d'une façon particulière, relativement à l'exercice des attributions concurrentes et d'une manière générale en considérant dans quelle situation sont ces deux rouages de la Société l'un par rapport à l'autre.

Nous avons divisé l'ensemble de notre étude en trois parties : les attributions communes, les attributions concurrentes et les rapports généraux entre le Conseil et l'Assemblée. Nous l'avons fait précéder d'une partie préliminaire qui a pour but de mieux éclaircir le caractère de la Société des Nations, dont la détermination conditionne l'examen des autres problèmes se rapportant à l'organisation de la Société des Nations. En suivant cet ordre, nous espérons qu'on pourra atteindre le but que nous poursuivons dans notre étude.

PARTIE PRÉLIMINAIRE

CHAPITRE I

LA NATURE JURIDIQUE DE LA S. D. N.

Considération générale qui s'oppose à la conclusion que la Société des Nations est une Confédération d'Etats. — Son véritable fondement est la création de la propre volonté, elle n'est pas un Super-Etat. — Les ratifications des Membres ne sont autre chose que la conclusion de conventions dans le cadre du Pacte. — La Société des Nations est une organisation quasi-universelle et sui generis.

La création de la Société des Nations a bien modifié l'aspect de la vie internationale. L'idée d'affermir la paix dans le monde a de beaucoup précédé l'apparition de la Société des Nations. L'organisation internationale depuis l'origine de cette idée, jusqu'à l'établissement de l'institution de Genève, a traversé plusieurs phases. La communauté internationale tendait vers une organisation qui devait assurer le développement de ses forces vitales affaiblies par les guerres. Au lieu de se rapprocher de plus en plus, les peuples luttant les uns contre les autres s'éloignaient. La méconnaissance des nations entre elles fut le signe de leurs mésintelligences. La civilisation dans sa croissance prétendait amener un revirement dans la politique internationale. En se préoccupant des effets destructifs de la guerre, certains philosophes en cherchaient les remèdes. Montesquieu disait dans ses *Lettres persanes*, qu'au moment où la guerre deviendra la plus désas-

treuse, elle disparaîtra du monde, puisque l'humanité tout entière la condamnera. On estime que la dernière grande guerre qui enflamma presque tout l'univers fut l'épreuve la plus terrible qui jusqu'alors ait secoué le monde. Si la prévision de Montesquieu est fondée, la Société des Nations, issue d'un désastre récent, doit être le but que l'humanité a atteint.

L'est-elle? On pourra se faire une idée à ce sujet après un examen attentif de son organisation. En face de la Société des Etats, elle présente une supériorité incontestable; à l'égard de la communauté internationale, telle qu'on la conçoit d'une façon idéale, la Société des Nations révèle son imperfection. D'une part, elle est organisée, car elle fonctionne au moyen de trois organes: deux délibérants, le Conseil et l'Assemblée, et un technique, le Secrétariat Général, mais d'autre part, elle ne possède pas les éléments distinctifs d'une organisation étatique. Etant supérieure à une communauté internationale mal organisée, elle est inférieure à un type existant de la collectivité politique organisée. Dans la recherche de la nature de la Société des Nations ses particularités jouent un rôle prépondérant. Les perdre de vue c'est nier l'évidence.

La Société des Nations n'est pas une alliance d'un certain nombre d'Etats, car elle n'est dirigée contre personne. Au surplus, la Société des Nations a un fonctionnement régulier de ses travaux. On a voulu établir une nouvelle situation mondiale, on s'est efforcé d'organiser les relations internationales, jusqu'alors inorganisées ou seulement partiellement et légèrement. Pour correspondre à une telle évolution de l'humanité, on a doté la Société des Nations de méthodes nouvelles et efficaces pour sa gérance des affaires internationales. Les alliances politiques méconnaissent de telles pratiques.

Bien que l'existence de certains traits communs entre la Société des Nations et les anciennes Confédérations d'Etats ne puisse être niée et que plusieurs penseurs et jurisconsultes éminents comme Bluntschli et Fioré, aient cru prévoir que l'évolution juridique universelle, devrait précisément prendre cette voie, cette conception n'est pas adoptée universellement (1). M. Le

(1) V. p. 270. Sukiennicki : *La Souveraineté d'Etats*.

Fur, dans un ouvrage remarquable (2), donne la définition de la Confédération d'Etats qu'il conçoit comme une association d'Etats souverains, dans laquelle il existe un pouvoir central possédant la personnalité juridique et doté d'organes permanents. La ressemblance entre la Nations et une Confédération d'Etats, a induit quelques auteurs en erreur. Dans la doctrine, M. R. Redslob (1), Schücking et Wehberg (2), Corbet (3) et Gonsiorowski (4), soutiennent la théorie que la Société des Nations est une confédération d'Etats. Ils la fondent sur les traits communs caractéristiques de ces deux formations; ce sont: le but consistant dans la défense de l'intégrité territoriale de leurs membres, le maintien des souverainetés nationales et le caractère diplomatique de la conférence comme organe central, le pouvoir d'intervenir lorsqu'un conflit éclate entre les membres, le droit de dénonciation, c'est-à-dire la faculté pour un Etat partenaire de se retirer par une déclaration formelle et comme contre partie la faculté de l'Association d'exclure un Membre.

M. Redslob va encore plus loin, en découvrant, qu'il peut exister dans la Confédération d'Etats, aussi bien que dans la Société des Nations, à côté de l'organe porte-paroles des volontés existantes, un organe qui crée une volonté propre, ne se confondant pas avec celle des Etats particuliers. Il conclut: « Un système d'Etats qui a dans son mécanisme un organe interprète, c'est-à-dire un organe porte-parole de volontés unanimes, est toujours une Confédération. Et quand on découvre, en concurrence avec ce premier rouage, un organe créateur de volonté, pareille constatation ne peut ébranler ce jugement (5). En admettant que dans une Confédération, puisse exister un organe créateur de volonté on doit reconnaître que ce groupement d'Etats se transforme en Etat fédéral.

Or, une nouvelle situation apparaît. Si, d'après cet argument de M. Redslob, on pouvait approuver l'assimilation de la Société

(2) V. p. 494. *Etat fédéral et Confédération d'Etats*.

(1) *La Théorie de la S. D. N.*, p. 21-47.

(2) *Die Satzung*, p. 103.

(3) *What is the League of Nations*, p. 147-148.

(4) *La S. D. N. et le problème de la paix*, p. 300, 304.

(5) *La Théorie de la S. D. N.*, p. 37, 38.

des Nations à une Conférence d'Etats, on ne pourrait pas l'assimiler à un Etat fédéral, en s'appuyant sur les mêmes arguments. M. Le Fur affirme que le droit constitutionnel a montré qu'il n'existe dans l'Etat fédéral, qu'un Etat central, possédant seul la souveraineté à l'exclusion de ses membres. Le droit international confirme ce résultat, et le démontre à son tour d'une manière peut-être plus décisive encore (2). Etant donné que la Société des Nations laisse à ses Membres leurs souverainetés nationales, elle ne peut être conçue comme un Etat fédéral qui ne connaît qu'une seule souveraineté, celle de l'Etat central. Encore moins, pourrait-on voir dans la Société des Nations, la création d'un Etat universel. M. Redslob repousse avec beaucoup de raison, l'éventualité d'une telle allégation en disant que si le Covenant avait proclamé que la Société des Nations est un Etat, il en aurait menti. Les Etats ne se créent pas sur le papier. Ce sont des phénomènes vivants. Ils existent ou n'existent pas, selon que la force vitale leur est inhérente ou leur fait défaut; ils naissent et meurent, en dépit de toutes les définitions imaginées par les jurisconsultes (1).

En revenant sur la comparaison de la Confédération et de la Société des Nations sans autre analyse, nous pouvons invoquer deux arguments qui sont contre leur assimilation. En vertu de l'article 17 du Pacte, en cas de différend entre les deux Etats, dont un seulement est membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie, l'Etat ou les Etats étrangers à la Société, sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses Membres, aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil. Si les deux parties invitées refusent d'accepter les obligations des membres de la Société, aux fins de règlement du différend, le Conseil peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit. Cette disposition du Pacte révèle le rôle véritable de la Société des Nations. Elle a la charge du maintien de la paix; les mesures prises par la S. D. N. doivent s'appliquer à ses membres et aussi aux Etats

(2) V. p.805 : *Etat fédéral et Confédération d'Etats.*

(1) V. p. 22 : *La Théorie de la S. D. N.*

qui lui sont étrangers. L'article 17 autorise même le Conseil à faire intervenir l'article 16, qui prévoit les sanctions. Il n'y a pas de doute qu'une Confédération puisse aussi agir en conciliatrice, entre les Etats étrangers, mais l'intervention de la Société des Nations parmi les non Membres est, d'après la lettre et l'esprit du Pacte plus catégorique.

De cette constatation, on peut déduire un autre argument contre cette assimilation imaginaire. Une considération générale vient à l'encontre de la conclusion que la Société des Nations est une Confédération d'Etats, car cette dernière constitue un ensemble d'Etats représentant une unité dans l'ordre international. Une Confédération d'Etats peut exister dans la composition de la Société des Nations, mais la Société des Nations ne peut entrer dans une Confédération d'Etats. Une Confédération est un groupe spécial d'Etats en face d'autres Etats ou d'autres Confédérations. La Société des Nations est un groupement général tendant à devenir universel.



Dans la recherche de la nature de la Société des Nations, on ne doit pas non plus dire que la Société des Nations est un Super-Etat. Rien de plus chimérique qu'une telle constatation, et les auteurs se gardent bien de commettre une telle erreur. Quelques-uns combattent ce caractère de la Société avec énergie. M. Fauchille s'exprime ainsi sur son caractère: « Cette Société des Nations est plus qu'une simple alliance entre Etats, mais moins qu'un Super-Etat ou qu'une Confédération d'Etats; elle n'est point autre chose que la communauté des Etats organisés (1).

M. Larnaude pour sa part affirme: « La Société des Nations n'est pas un Super-Etat. Elle ressemble plutôt à une association, à un syndicat d'Etats, à une Coopérative d'Etats, mais d'ailleurs avec des caractères spéciaux qui dépassent singulièrement le droit contractuel proprement dit (2) ». C'est d'une façon analogue que

(1) V. p. 215 : *Traité de droit international public*. Tome 1, première partie, 1922.

(2) V. p. 6 : *La Société des Nations*.

s'exprime M. Bourgeois: « La Société n'est pas, ne peut pas être un Sur-Etat, elle est une association entre les nations souveraines, formée en vue de certains intérêts communs clairement fixés (1). »

M. Le Fur éclaire son caractère de la façon suivante: « Certains lui déniaient tout pouvoir (à la S. D. N.), d'autres ne la veulent concevoir que comme un super-état exerçant à l'égard de tous les états du globe des pouvoirs analogues à ceux d'un Etat fédéral sur ses Membres. La vérité est, comme souvent, entre ces deux extrêmes (2). »

M. R. Brunet raisonne ainsi: « En vérité, considérer la S. D. N. actuelle comme un Super-Etat ou même simplement un Super-Etat, en voie de devenir et menaçant dans une mesure aussi limitée que possible la souveraineté des Etats, quelque extension qu'on veuille donner à cette Société, cela constitue un savoureux paradoxe (3). »

M. O. Hoijer conclut: « La Société des Nations n'est pas un Super-Etat, mais une association libre des nations libres (4). »

Et M. Ch. Rousseau, dans son examen nous dit: « La Société des Nations n'est pas un Super-Etat, parce qu'elle ne peut pas imposer les règles aux Etats (5). »

Pour notre part, nous nous rallions aux opinions sus-indiquées pour repousser le caractère super-étatique de la Société des Nations. Le maintien des souverainetés nationales des Membres de la Société y fait obstacle. La Société des Nations n'assume pas la souveraineté universelle. Elle constitue une association librement consentie et non un condominium universel. Elle ne possède pas l'impérium, elle n'exerce que les attributions qui lui sont confiées. A ce sujet, les obligations des Etats s'affrontent avec leur souveraineté.

La souveraineté étant compatible avec l'existence de restrictions volontaires, l'on ne peut poser d'autre règle, que celle-ci: tant qu'un Etat n'est obligé que par sa propre volonté,

(1) V. p. 39 : *L'Œuvre de la S. D. N.*

(2) V. p. 33 : *Les Bases juridiques de la S. D. N.*

(3) V. p. 120 : *La S. D. N.*

(4) V. p. 372 : *La Solution pacifique des litiges internationaux, avant et depuis*

(5) V. p. 14 : *La Compétence de la S. D. N.*

tant que les restrictions auxquelles il est soumis ont été consenties par lui-même et qu'un Etat étranger n'a pas le droit de lui en imposer de sa propre volonté, il doit être considéré comme ayant conservé sa souveraineté (1). L'Etat perd sa souveraineté seulement lorsqu'il est soumis à la volonté exclusive d'un autre Etat, mais s'il intervient un *capitis diminutio* collectif, si tous les Etats membres de la Société des Nations se soumettent de façon égale à la Société des Nations, leur souveraineté se trouve sauvegardée (2).

Dans cet ordre d'idées, les obligations qui incombent d'après le Pacte, aux Membres de la Société des Nations, sont conciliables avec leur souveraineté. Le maintien des souverainetés nationales annule la thèse qui prétend voir dans la Société des Nations un Super-Etat. En même temps, cette conception de la souveraineté permet à la Société des Nations d'accomplir ses actes *motu proprio*. Elle est dotée de ce pouvoir parce que le Conseil et l'Assemblée peuvent apparaître comme des organes créateurs de volonté. Nous estimons que le véritable fondement de la Société des Nations est dans la création de sa propre volonté, car ce mode de direction des affaires internationales constitue un progrès d'après-guerre. D'ailleurs, la reconnaissance de sa personnalité juridique exige qu'elle ait le moyen d'exprimer une volonté distincte de celles de ses Membres.

Etant une association conclue librement entre ses membres, la Société des Nations a, à sa base un traité. M. Redslob se prononce dans le même sens en disant que la Société des Nations n'est pas un phénomène d'ordre constitutionnel, un phénomène d'autorité, mais qu'elle est faite de libre consentement, qu'elle est un traité, rien de plus (1). » M. Larnaude soutient une thèse plus originale. Il conçoit la convention passée entre les associés, comme une convention qui dépasse parfois les limites du pur droit contractuel (2). En un certain sens, dans la Société des Nations les Etats restent sous le régime d'un droit contractuel qui se perpétue et se renouvelle pour toutes les décisions à prendre.

(1) V. p. . . . Le Fur : *L'Etat fédéral et Confédération d'Etats*. Thèse. 1896.

(2) L'opinion de M. Kleintjes. V. p. 310. Sukiennicki : *La Souveraineté des Etats*.

(1) V. p. 21 : *La Théorie de la S. D. N.*

(2) V. p. 4 : *La Société des Nations*.

Chaque fois qu'il s'agit de prendre une décision, c'est en quelque sorte un nouveau contrat qui intervient, et pour contracter il faut être d'accord (3). Esquissant ainsi une théorie intéressante de rénovation du Pacte fondamental de la Société des Nations par chaque vote de celle-ci, M. Larnaude affirme catégoriquement : Voilà ce qu'ont voulu les auteurs du Pacte du 28 juin (4). » Tout en approuvant la conception de M. Larnaude que la Société des Nations est une formation d'un type absolument nouveau et exclusivement contractuelle, on peut pourtant objecter qu'il ne s'agit pas toujours pour elle de conclusions, de conventions. Cela n'arrive que lorsqu'on procède aux ratifications ultérieures. Cette mesure supplémentaire est dictée par l'intérêt de ménager les susceptibilités nationales, encore très fortes, et de renforcer l'autorité des décisions votées dans la Société. Mais à côté de ces attributions, il y en a d'autres qui donnent lieu à des décisions valables du fait seul du vote de la Société. Dans ces derniers cas les décisions entrent en vigueur de l'autorité propre de la Société des Nations. En effet, on peut remarquer que les Membres non désireux de donner leur consentement peuvent, en vertu de l'article premier § 3 du Pacte, quitter la Société, et s'ils ne le font pas, c'est parce qu'ils donnent un consentement tacite aux décisions votées. Il nous semble que ceci devrait être une déduction tirée de la conception sus-indiquée. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que souvent des Membres, quoique très mécontents d'une solution prise, ne sortent pas de la Société, parce qu'ils trouvent intérêt à y rester. Le grand prestige de la Société ne joue pas dans ces cas un rôle insignifiant. D'un Membre qui reste à cause des intérêts généraux, on ne peut pas dire qu'il accepte une décision contre laquelle il a manifesté son mécontentement, surtout si de plus, il a voté contre.

Admettant la théorie de la conclusion des conventions, seulement quand les décisions sont portées aux organes nationaux compétents pour les transformer en lois, nous ne pouvons pas accepter, dans ces cas, l'idée de la rénovation du Pacte fondamental de la Société. Le Pacte reste immuable, sauf

(3) V. p. 7 : *La Société des Nations*.

(4) V. p. 276 : Sunkienicki : *La Souveraineté des Etats*.

quand on l'amende. Les décisions prises dans les limites de la compétence de la Société, sont comprises déjà dans le Pacte, et il n'y a pas besoin de procéder à son renouvellement sur ce point. La soumission des engagements au contrôle des Parlements n'est autre chose que la conclusion des conventions dans le cadre d'un traité existant, qui est le Pacte de la Société des Nations.

*
**

La Société des Nations n'est pas universelle. Elle ne contient pas toutes les Nations du monde. Plusieurs auteurs plaident en faveur de son caractère universel qu'ils traitent comme un élément indispensable de l'organisation internationale. A l'inverse de cette conception, M. Lavergne soutient l'idée d'une association fermée qui est, en conséquence, hostile aux Etats, qui n'en font pas partie (1). Cette thèse est condamnable et son inanité apparaît facilement. Etant une association privée, elle provoquerait la création d'autres associations analogues. La division du monde, en plusieurs groupes, ayant des intérêts opposés, empirerait encore plus la situation d'avant-guerre. Le souci des Etats de conserver leur indépendance dans la politique internationale a démontré à maintes reprises ses résultats préjudiciables. La Société des Nations devait dans cette voie, prendre une attitude décisive.

D'après M. Mariotte, la Société Universelle est le cadre normal des activités des individus. Il se demande si les hommes sont interdépendants, pourquoi les organismes qui les groupent et qui sont faits pour eux ne le seraient pas (2). Dans le problème de savoir si la Société des Nations doit être universelle, il s'agit de bien prendre en vue toute la complexité des faits qui déterminent cette question, un ensemble est universel s'il réunit toutes les unités. C'en est pas le cas de la Société des Nations. Quelques Etats sont toujours restés en dehors d'elle, parmi lesquels la Russie, les

(1) Lavergne, *Le principe : Les Nationalités et les guerres*, p. 202.

(2) P. 281 : *Les limites actuelles de la compétence de la S. D. N.*

Etats-Unis d'Amérique et la Turquie. Pourtant on entend beaucoup dire que la Société des Nations révèle sa tendance vers l'universalité et que cette forme est l'idéal que la Société doit atteindre. Quoique cette affirmation se rapporte à l'avenir, elle peut nous servir pour mieux comprendre comment on doit concevoir le caractère de la Société des Nations à ce point de vue particulier.

Pour s'en faire une idée exacte, il est nécessaire de se rendre compte de la composition de la Société des Nations et de l'étendue de son action. L'article premier du Pacte donne la preuve de la tendance de la Société à devenir universelle. Sous la réserve de quelques engagements internationaux, d'ailleurs nécessaires, cet article laisse ouverte à tous les Etats la porte d'entrée dans la Société. Au surplus, un Dominion peut devenir membre d'une colonie qui se gouverne librement. L'admission des collectivités politiques non souveraines rend la Société des Nations plus libérale et plus internationale que la Société des Etats.

Lors de la convocation de la première réunion de l'Assemblée, la Société des Nations ne fut composée que par les puissances alliées et associées et les Etats neutres. Peu à peu, parmi les nouveaux adhérents se trouvèrent aussi les Etats anciens ennemis, et même l'Allemagne en 1926. Dans l'admission des nouveaux membres, le côté politique de cet événement l'emporte sur le côté juridique. M. Rougier, parlant de l'admission du Reich allemand, dit que la question essentielle qui préoccupait les orateurs de cette admission, était l'opportunité de cette admission. Le principe de l'universalité de la Société a été quelque peu faussé par ces préoccupations et examiné sous un angle particulier, plutôt que d'une manière abstraite (1). Si, quelquefois, le nombre des membres est sacrifié à l'admission d'un autre membre, comme ce fut le cas en 1926, cette perte peut être largement compensée par l'augmentation du prestige de la Société, qui compte parmi ses membres certain Etat. L'affermissement de la Société des Nations qui en résulte, aide beaucoup à l'acheminement vers l'universalité, qui peut se réaliser au fur et à mesure et non d'un seul coup.

(1) V. p. 28. *La première Assemblée de la S. D. N.*

Pour être impartial, il est aussi nécessaire de se demander s'il est possible que la Société des Nations soit universelle. L'importance de la Société est accrue par l'incorporation du plus grand nombre possible de membres, mais on ne doit pas oublier que des retraits sont très probables dans les cas où un ou plusieurs membres ne recevraient pas satisfaction pour des questions auxquelles ils attachent une grande importance.

Mais en ce qui nous préoccupe, ce n'est pas de trouver une solution définitive qui confirmera que la Société sera universelle, mais de voir s'il y a possibilité qu'elle le devienne et si elle y tend. Sur ces deux points, une réponse affirmative s'impose à cause de la rédaction de l'article premier du Pacte.

Néanmoins, ce n'est pas tout. L'étendue de l'action de la Société ne peut être négligée. Elle fournit un élément de plus pour aider à résoudre le problème en question. L'article 17 du Pacte autorise la Société des Nations à connaître aussi les différends éclatés entre les non membres par dérogation au principe « *res inter alios acta alteri neque nocere neque prodesse potest* ». D'après M. Weiss, cette dérogation se justifie d'une part par la tendance à l'universalité qui caractérise la Société des Nations, de l'autre, par la grandeur du but que cette Société a assigné à ses efforts, et qui déborde le cadre trop rigide des institutions juridiques internationales (1). Le rôle de la Société des Nations, bien décrit par ces mots, vient d'être encore mieux mis en lumière par la prise en considération de la participation des non Membres aux travaux divers de la Société. Or, pour ceux qui sont hors de la Société, il n'y a qu'un pas à faire pour y entrer. L'opinion publique de leur pays ne tarda pas à approuver une telle entreprise et elle ne dépend que de la politique du pays qui peut être bien inspirée par quelques prétentions, pour le moment irréalisables.

C'est plutôt la tactique que la question de principe qui éloigne quelques Etats de la Société des Nations. Dans une époque d'indépendance économique, sociale et intellectuelle du monde, un isolement politique paraît étrange. M. Oppenheim a raison lorsqu'il conclut que les Etats qui voudraient rester en dehors de

(1) P. 14. La préface Mr. Weiss au livre de M. Høyer : *Le Pacte de la S. D. N.*

la Société des Nations s'assimileraient aux anciens états semi-barbares (1).

En résumé, comme la Société des Nations prépare toujours son accueil à quelques-uns, elle n'est pas universelle. Mais elle n'a pas non plus le caractère contraire proprement dit. Les faits que nous venons d'indiquer sont si évidents, qu'il faut choisir l'expression la plus conforme à l'état de choses actuel. Nous estimons qu'on va approcher le plus près possible de la réalité, en disant que la Société des Nations est une institution quasi-universelle.



De tout ce qui précède, il résulte, en résumé, que la Société des Nations ne peut être ramenée à aucun type existant. Elle a ses signes spécifiques qui, tantôt la rapprochent, et tantôt l'éloignent d'une Confédération d'Etat ou d'un Super-Etat.

Ses réunions ne peuvent pas non plus être considérées comme des conférences diplomatiques proprement dites. Elles leur ressemblent par la méthode diplomatique d'adoption des décisions, à savoir par l'application de la règle de l'unanimité. Pourtant l'unanimité n'est pas toujours respectée, elle est quelquefois remplacée par la majorité; ceci ne constitue pas une violation du Pacte, car il a prévu tous les cas particuliers de l'article 5, d'une façon générale, stipule que l'unanimité est la règle sauf disposition contraire expresse.

Or, puisqu'elle se distingue de tous les types actuellement connus, la Société des Nations ne peut être conçue autrement que comme une institution *sui generis*. C'est une solution à laquelle ont abouti un grand nombre d'écrivains, qui se sont efforcés d'esquisser le caractère de la Société des Nations, et surtout de ceux qui combattent l'idée qu'elle est un Super-Etat. Si on admet que la Société des Nations est une institution *sui generis*, on facilite la compréhension de sa structure. Cette conception aide à savoir ce qu'elle est, sans risquer pourtant d'entraver son déve-

(1) V. p. 350 : *Les Origines*.

(1) V. p. 53 : *La Société des Nations*.

loppement spontané. M. Larnaude dit, à juste titre, que la Société des Nations, comme une nouveauté tout à fait extraordinaire, ne doit pas être enfermée dans le lit de Procuste des organisations existantes (1). Par conséquent, vouloir retrouver dans cette formation les traits caractéristiques d'un type de groupement déjà connu, c'est commettre une grave erreur et oublier les règles historiques. Une institution, en voie de création et n'ayant pas d'antécédents est toujours une nouvelle apparition qui reçoit un nom. La nouvelle organisation internationale a fait de même, et elle a son nom propre : la Société des Nations.

(1) V. p. 53 : *La Société des Nations*.

CHAPITRE II

LE CONSEIL ET L'ASSEMBLEE

Le Conseil fut postérieurement juxtaposé à l'Assemblée. — L'égalité des Etats telle qu'on la conçoit dans la société politique est l'idée inspiratrice de la composition du Conseil. — Il y a des sessions d'un seul Conseil et d'une seule Assemblée. — Les trois catégories de leurs attributions.

TITRE I

L'ORIGINE

La Société des Nations, issue de la Conférence de la Paix de Versailles, n'est pourtant pas la réalisation des idées de cette même date. Plusieurs plans d'une telle organisation internationale étaient antérieurs au Pacte. Ces plans différents se distinguaient par diverses modalités d'organisation des pouvoirs de la Société. Ainsi, le Conseil et l'Assemblée n'ont pas la même origine. Un organe réunissant dans ses réunions tous les membres de la Société et revêtant ainsi un caractère largement représentatif, correspondait au principe démocratique et avait été conçu dans les projets comme la cheville essentielle de la Société future.

Le Pacte, lui aussi, ne méconnaît pas cet organe, car il prévoit l'Assemblée.

Parmi les projets primitifs, il y en avait quelques-uns qui admettaient la nécessité de coordonner les travaux de la Conférence Générale avec ceux d'un autre corps dont la composition serait restreinte. Ayant l'idée commune de deux organes délibérants, ces projets différaient par la manière dont ils assureraient la prépondérance des grandes puissances dans un des rouages. Lorsqu'on aborde l'idée de deux organes délibérants, on est en effet invité à examiner toutes les tentatives faites dans le but de créer une société internationale. Un examen historique serait intéressant et instructif, pourtant il suffit de démontrer dans le passé seulement, dans la mesure nécessaire pour illustrer l'état actuel. En laissant de côté le mouvement le plus significatif pour la fondation de la Société des Nations, à savoir celui qui fut mené par la « League to enforce peace », nous mentionnons les projets de M. Bryce, le juriste et diplomate très connu, et du général Smuts, dont les suggestions pratiques ont bien inspiré les travaux préparatoires de la Société.

D'après le projet de M. Bryce, toutes les puissances seraient représentées au Conseil. Cependant, les grandes puissances auraient un grand nombre de représentants, trois chacune, tandis que les autres n'en auraient qu'un seul. Le deuxième organe, la Conférence diplomatique, serait composé non plus des membres du Conseil, mais de délégués nouveaux représentants plénipotentiaires des puissances (1).

M. Smuts, dans ses suggestions pratiques, prévoyait à côté de la Conférence générale, basée sur le principe d'égalité des membres, un Conseil, où les grandes puissances auraient chacune un membre permanent, tandis que les autres Etats auraient un membre par roulement (2).

Les tentatives des précurseurs de la Société des Nations furent significatives, parce qu'elles émanaient de personnalités très influentes dans leurs pays et parce qu'elles avaient été faites

(1) V. p. 40 : *Le Cours de droit international de M. Lapradelle pour le doctorat*, année 1926-1927.

(2) V. p. 43. *Idem*.

durant la guerre. Mais les efforts en vue de créer une Société des Nations furent encore plus remarquables quand les gouvernements eux-mêmes en prirent l'initiative. En 1918, année fort critique pour les puissances centrales, les gouvernements des puissances alliées songèrent plus sérieusement à la paix et cherchèrent à la préparer. Une paix durable leur apparaissait à juste titre impossible, si on ne procédait pas à son organisation. S'en rendant compte et restant fidèles au but poursuivi pendant la guerre, les gouvernements de la France, de la Grande Bretagne et les Etats-Unis ont confié l'étude et l'élaboration du Pacte de la Société des Nations à des personnalités très marquantes dont l'autorité juridique était incontestée. Ce fut l'œuvre de préparation et non de délibération.

En Angleterre, on nomma une commission officielle présidée par lord Phillimore, pour élaborer un plan de la Société des Nations. Ce projet fut soumis le 20 janvier 1918 à l'examen des Etats-Unis. Dans ce pays, le Président Wilson fut le plus grand apôtre de l'idée d'une Société des Nations. Dès que le projet britannique, après une rectification du colonel House, vint entre les mains de Wilson, celui-ci y ajouta un certain nombre de nouvelles idées, dont il s'était inspiré de divers côtés.

Etant fortement influencé par le général Smuts, le Président Wilson lui emprunta l'idée de deux organes délibérants. Lors de la troisième rédaction de son projet, il incorpora cette idée qui lui fut proposée directement par Lord Robert Cecil. Jusqu'alors il n'avait été prévu qu'une Assemblée réunissant les représentants de tous les membres; le projet Wilson prévoyait au surplus un Conseil, composé seulement de quelques Etats.

L'adoption par Wilson de cette proposition de Lord Robert Cecil est significative, elle nous prouve qu'à la première époque officielle du Pacte, il y eut des consultations importantes entre les deux pays anglo-saxons dont l'esprit, ne l'oublions pas, a prévalu dans le Pacte.

Néanmoins, comme il n'y avait pas d'action commune entre les gouvernements, mais seulement transmission de suggestions, des désaccords se sont souvent produits sur quelques points essentiels. Et comme il y eut même des marchandages âpres entre les gouvernements, ainsi que des demandes de concessions pré-

sentées par des milieux politiques, sociaux et religieux, des différences apparurent entre le texte du plan britannique et celui du troisième projet Wilson. Pour parer à cet inconvénient, les deux gouvernements s'entendirent pour confier à M. David Hunter Miller, représentant des Etats-Unis d'Amérique, et à Sir Cecil Hurst, représentant britannique, la mise au point d'un projet commun. Ces deux éminents juristes s'acquittèrent de leur tâche et présentèrent leur projet. Parmi les idées qu'on y retrouve, notons l'existence de trois organes de la Société des Nations: la réunion générale des délégués, le Conseil exécutif et le Secrétariat permanent. Il est à noter que la commission française nommée antérieurement dans le même but que la commission britannique, prévoyait comme organe de la Société des Nations un conseil réunissant tous les membres. Mais comme il ne serait convoqué en session ordinaire qu'une fois par an, il élirait dans son sein une délégation permanente de quinze ressortissants de n'importe quels membres de la Société. La commission spéciale de la Société des Nations, instituée à la séance de la Conférence de la paix, le 25 janvier 1919, par la résolution créant la Société des Nations, et réunie à l'Hôtel Crillon, prit comme base de discussion le projet Hurst Miller.

Cette commission se réunit en deux sessions (1), leur intervalle eut pour cause l'absence du Président Wilson. Dans sa première session la commission avait déjà rédigé son projet. Dans ce travail, à côté du projet Hurst-Miller, elle avait accepté d'autres suggestions.

Le gouvernement allemand préconisait deux organes, un congrès des Etats, siégeant tous les trois ans, et un Parlement mondial. Dans le premier organe, chaque Etat devait être représenté par trois délégués, ne possédant toutefois qu'une seule voix. Le deuxième organe devait être recruté d'après le principe suivant : un représentant pour un million d'habitants, mais en aucun cas, un Etat ne pourrait avoir plus de dix représentants.

(1) Première session des 3-14 février.

(2) Deuxième session, du 22 mars jusqu'à la fin.

Cette conception de l'organisation de la Société des Nations, qui d'ailleurs était chère aussi à Lord Robert Cecil, ne trouva pas d'écho.

La Commission s'appropriâ, du projet Hurst-Miller, l'idée des trois organes, en les adoptant tels qu'ils y étaient prévus. Son article premier fut ainsi conçu : « L'action des Hautes Parties Contractantes, aux termes du présent Pacte, se réalise par le moyen des sessions de Délégués, représentant les Hautes Parties contractantes, de sessions plus fréquentes, d'un Conseil exécutif et d'un Secrétariat international établi, d'une manière permanente, au siège de la Société.

La deuxième session de la commission qui apporta quelques retouches au premier projet, ne laissa pas les organes entièrement intacts. Le mot « exécutif » ajouté au Conseil fut rayé.

Ensuite, dans le deuxième projet, le secrétariat se trouva privé du qualificatif « international » et le nom « Assemblée », apparut pour désigner les réunions des Délégués.

Tandis que dans le premier projet, l'article premier était consacré aux organes, dans le deuxième ce fut le second, ainsi rédigé : « L'action de la Société, telle qu'elle est définie dans le présent Pacte, s'exerce par une Assemblée et par un Conseil assistés d'un secrétariat permanent ».

Après avoir été rédigé définitivement, le projet du Pacte fut adopté le 28 avril à la séance plénière de la Conférence de la Paix.

Comme on vient de le voir, le Conseil fut ultérieurement créé à côté de l'Assemblée. A titre de curiosité, remarquons que le Conseil qui, dans les idées créatrices de la Société des Nations de M. Wilson, fut conçu postérieurement à l'Assemblée, est entré en activité plus tôt qu'elle. Le Conseil se réunit pour la première fois le 16 janvier 1920, sous la présidence de M. Léon Bourgeois. Jusqu'à la première session de l'Assemblée du 15 novembre 1920, il avait tenu onze réunions.

TITRE II

LA COMPOSITION

La création d'un rouage implique indispensablement la détermination de sa composition. Appliqué aux organes de la Société des Nations et spécialement au Conseil, ce problème de composition est de nature à engendrer de longues discussions, quoiqu'il présente une question à part dans notre étude, nous ne pouvons pas passer entièrement outre. Pour illustrer et mieux faire comprendre les rapports entre le Conseil et l'Assemblée, nous allons montrer leur composition telle qu'elle était prévue dans le Pacte au moment de sa mise en vigueur, et la composition actuelle du Conseil qui a subi certaines réformes.

Durant la première session de la commission, on décida qui ferait partie du Conseil. Aucune différence n'existait entre le premier et le deuxième projet du Pacte au point de vue de la substance de la composition des organes de la Société des Nations. Pourtant, cette question ne fut pas tranchée sans discussion. Le projet Hurst-Miller, dans son article 3, imitant le plan britannique, prévoyait dans le Conseil la représentation des cinq grandes puissances. Cette disposition fut modifiée en faveur de la représentation minoritaire et temporaire des petits et moyens Etats. M. Vesnitch proposa, pour cette catégorie d'Etats, quatre sièges au Conseil, et fut appuyé par M. Bourgeois (1). Cette proposition était acceptable, parce que, grâce à la règle de l'unanimité et à la prépondérance d'un siège en faveur des grandes puissances, ces dernières continuèrent par leur influence à diriger les affaires du monde. Lord Robert Cecil

(1) *The Origins of the League Covenant*. Fl. Wilson, p. 33.

demanda pour les grandes puissances la participation aux élections des membres des petits Etats (1); ce qui résulte nécessairement de ce que les grandes puissances sont aussi représentées dans l'Assemblée qui procède à cette désignation. Finalement comme M. Scialoja demanda en vertu de l'art. 5 du projet du gouvernement italien (2) la même composition pour le Conseil, il fut arrêté qu'à côté des cinq grandes puissances siègeraient aussi quatre autres Etats.

Il en résulte que parmi les membres du Conseil, il y a à distinguer les puissances à intérêts non limités, dont la représentation est permanente, et les puissances à intérêts limités qui n'ont qu'une représentation temporaire.

C'est dans ce sens qu'est conçu le 1^{er} § de l'article 4, qui énonce : « Le Conseil se compose de représentants des Principales Puissances alliées et associées (3), ainsi que de représentants de quatre autres Membres de la Société. Ces quatre Membres de la Société sont désignés librement par l'Assemblée et aux époques qu'il lui plaît de choisir. Jusqu'à la première désignation par l'Assemblée, les représentants de la Belgique, du Brésil, de l'Espagne et de la Grèce sont membres du Conseil ».

La composition du Conseil qui en résulte n'échappe pas aux modifications. Tout d'abord, par l'absence des Etats-Unis, le nombre des sièges permanents fut réduit à quatre. Ensuite apparurent les tendances d'élargissement, motivées par le désir des autres membres de la Société de se faire représenter au Conseil. Jusqu'à présent, il faut noter dans ce sens deux réformes. La première, en 1922, a porté le nombre des sièges temporaires de quatre à six. La deuxième, provoquée par l'entrée de l'Allemagne dans la Société, a abouti à l'augmentation d'un siège permanent, en faveur de l'Allemagne, et de trois sièges temporaires. Ainsi, actuellement cinq membres de la Société sont représentés au Conseil à titre permanent et neuf à titre temporaire.

(1) *Idem*, p. 34.

(2) P. 259, Schücking et Wehberg : *Die Satzung des Volkerbundes*, 1924.

(3) Les principales puissances alliées et associées sont les suivantes : les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire Britannique, la France, l'Italie et le Japon. (Voir préambule du *Traité de Paix avec l'Allemagne*.)

En ce qui concerne la composition de l'Assemblée, elle est précise et simple. Selon l'article 3 du Pacte, § 1, l'Assemblée se compose de représentants des membres de la Société. Conformément au principe d'égalité, l'Assemblée réunit à ses séances tous les membres de la Société. Les membres de la Société des Nations ont la possibilité de se rencontrer aux sessions de l'Assemblée, et d'y prendre un contact direct en vue de discuter sur leurs intérêts communs. C'est un grand avantage et heureusement, à l'inverse de ce qui se passe dans le Conseil, il n'est pas à prévoir de modification substantielle dans la composition de l'Assemblée. Ceci, d'ailleurs, aboutirait à un revirement de la base sur laquelle repose actuellement la Société. On ne peut pas imaginer une composition de l'Assemblée qui mettrait en jeu l'égalité des membres, car elle menacerait fatalement l'unité même de la Société.



La coexistence de deux organes délibérants ayant une composition différente présuppose que cette classification forcée des membres de la Société est fondée. Le droit, pour un membre, de posséder au Conseil un siège permanent du seul fait qu'il est une grande puissance, est susceptible de faire surgir l'objection que dans la Société des Nations il y a des membres qui sont privilégiés et d'autres qui sont traités moins favorablement. Le grand nombre d'attributions appartenant exclusivement au Conseil pourrait encore stimuler l'opposition contre la Société des Nations, en laissant croire qu'il y a une véritable subordination de la grande majorité des membres à un petit nombre. Néanmoins, cette objection en dépit de tout son caractère séduisant pour la politique, ne se rapporte qu'aux apparences. Il y a un grand intérêt à examiner au fond le principe d'égalité. Pour atteindre ce but, il y a lieu de distinguer l'égalité des Etats aux points de vue juridique et politique.

L'égalité juridique des Etats dans la Société internationale correspond à l'égalité juridique des individus dans l'Etat. C'est grâce à la Révolution Française que ce principe a été proclamé et

mis à la tête de la Déclaration des Droits de l'homme, à laquelle il fut emprunté par les autres Constitutions.

L'assimilation de l'égalité juridique des Etats à celle des individus aboutit à une autre assimilation: l'inégalité de fait. L'égalité juridique ne peut pas nier l'évidence. De même que les hommes égaux en droit se distinguent en fait par leur intelligence, leur fortune, etc., d'où dépend la puissance de leur influence sociale, les Etats diffèrent par la mesure dans laquelle ils exercent leur action civilisatrice, par l'importance de leur population, par le progrès économique et social, etc., qui leur donne la faculté de prendre une plus grande part dans le gouvernement international.

L'égalité des Etats est la conséquence de la souveraineté des Etats. Grâce à la conception de l'interdépendance des Etats qui a prévalu, la notion de souveraineté des Etats ne peut être considérée de la même façon dans le domaine intérieur et dans le domaine extérieur.

D'une part, nous avons l'égalité garantie par le Droit, d'autre part, nous avons les faits. Et les faits forment le prisme à travers lequel on peut voir l'égalité qui est justement l'égalité politique.

M. A. de Lapradelle, l'éminent jurisconsulte français, professeur à la Faculté de Droit de Paris, envisage l'égalité des Etats (1) dans quatre cercles de l'activité internationale: humain, juridique, économique et politique.

Lorsqu'il s'agit de la société politique, c'est-à-dire de l'administration ou du gouvernement de la société internationale, d'après M. de Lapradelle, les Etats ne sauraient prétendre à des droits égaux. En effet, l'Etat n'est pas la seule fin du Droit des gens. La fin du Droit des gens, c'est l'homme. Toute exagération du principe de l'égalité des Etats se traduit par une atteinte au principe de l'égalité des hommes. Admettre l'égalité des Etats, dans la société politique, ce serait rompre l'égalité des hommes, car les hommes lorsqu'ils sont quelques centaines de mille ne sauraient avoir les mêmes droits que lorsqu'ils sont cent millions.

(1) V. son cours de doctorat pour l'année 1926-1927, p. 156 et suivantes.

M. de Lapradelle n'attache pas uniquement au nombre le seul criterium du titre particulier de certains Etats à une prépondérance dans la gestion des affaires communes de la société internationale.

D'autre part, l'autorité doit être d'autant plus forte que la responsabilité est plus grande. C'est parce que la société politique est inégale en fait, conclut cet éminent professeur, qu'elle doit être organisée d'une manière inégale en Droit pour que la véritable égalité soit respectée.

Cette vérité mise en lumière, nous explique d'une manière claire pourquoi dans les institutions internationales les grandes puissances cherchent à assurer la permanence de leur influence.

Fidèles à cette tradition, elles se sont assurées une certaine supériorité dans la Société des Nations. Cela nous rappelle leur situation au congrès d'Utrecht, d'Aix-la-Chapelle, de Berlin, et aux congrès de la Sainte-Alliance, où un certain nombre de puissances ont pris la direction des affaires internationales. Pourtant il serait erroné de croire que l'apparition de la Société des Nations n'a apporté aucun changement dans la prépondérance des grands Etats, car il y en a eu. Cette prépondérance, comme le dit M. de Lapradelle (1) n'est pas exclusive, elle est atténuée de deux façons : par l'existence d'un organe réunissant toutes les puissances, et par la représentation au Conseil, organe des grandes puissances, des puissances dites à intérêts limités.

(1) V. *Cours de droit international pour le doctorat 1926-1927*.

TITRE III

LES CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES

La dénomination nouvelle donnée aux organes par la deuxième session de la commission pour l'élaboration du Pacte, correspond à la vérité. L'omission de l'adjectif « exécutif » pour le Conseil est fondée, étant donné qu'elle écarte aussi en apparence la possibilité de traiter le Conseil comme un gouvernement et l'Assemblée comme un Parlement de la Société. Ces assimilations ne peuvent être faites ni pour le Conseil ni pour l'Assemblée. Il en serait différemment si la proposition française d'une délégation permanente avait obtenu l'approbation. Quant à la dénomination définitive de l'Assemblée, elle est expressive. Grâce à la substitution de l'expression « Assemblée » à celle de « sessions des délégués » on a évité une équivoque éventuelle en ce qui concerne la durée du mandat des représentants des membres au Conseil et à l'Assemblée.

La différence faite dans l'emploi du terme délégués pour le Conseil et l'Assemblée aurait pu amener à croire, que les Etats ne procèdent régulièrement à la nomination de leurs représentants que pour l'Assemblée, tandis que les membres du Conseil jouissent de pouvoirs propres.

On a eu l'occasion de se convaincre que ce n'est pas exact, lors de la cinquième session du Conseil. A cette époque, M. Tittoni présenta une proposition, concernant l'attribution des pouvoirs propres aux envoyés au Conseil. Cette proposition fut rejetée et lorsqu'à la première session de l'Assemblée on présenta le rapport (1) concernant les relations entre le Conseil et l'Assemblée,

(1) V. p. 97 : *Première session de l'Assemblée. Première Commission.*

il y fut stipulé que les membres du Conseil ne peuvent agir indépendamment de la volonté de leurs pays respectifs. Or, les délégués à l'Assemblée ainsi que les membres du Conseil sont responsables envers les gouvernements qui les ont désignés, ce qui est la conséquence directe du fait que ce ne sont pas des individus, mais des Etats ou des collectivités politiques libres qui sont membres de la Société des Nations.

En rapport avec ce qui précède, remarquons que les membres de la Société jouissent d'un pouvoir discrétionnaire pour désigner leurs représentants dans le Conseil et l'Assemblée. De certains côtés étaient parvenues des suggestions tendant à la nomination des délégués par les parlements, afin d'augmenter le prestige des peuples dans la politique internationale. Le rapport précité renonça à s'immiscer dans le choix des représentants, parce qu'il considérait que cette affaire était d'ordre intérieur. Bien qu'un membre possède le droit d'être représenté à l'Assemblée par trois délégués, il n'y a qu'une seule voix. Les délégués ne peuvent présenter d'opinions séparées. Il n'est pas difficile que les délégations n'aient qu'une opinion, puisqu'à la tête de chaque délégation se trouve un chef et que la délégation entière doit agir selon les instructions transmises par son gouvernement.

La dénomination « Assemblée » indique l'existence d'un organe, tandis que l'expression « les sessions des délégués » a un sens trop vague. On entend souvent parler de la première Assemblée, de la deuxième Assemblée, etc. Un tel langage est faux et il pourrait faire croire qu'il y a plusieurs Assemblées. La vérité est toute autre, car il n'y a qu'une seule Assemblée, qui tient ses sessions. C'est à elles que l'énumération se rapporte. Les sessions ordinaires, ainsi d'ailleurs que les sessions extraordinaires, se succèdent les unes aux autres. La continuité des travaux tient au caractère de l'Assemblée, qui est un organe permanent. La permanence de l'Assemblée résulte du fait qu'elle se réunit de plein droit à des époques fixes. D'après le règlement intérieur, l'Assemblée se réunit chaque année, le premier lundi du mois de septembre. Ce qu'on a dit pour l'énumération des sessions de l'Assemblée vaut aussi pour le Conseil, qui est aussi un organe permanent.

A vrai dire, en raison de ses réunions très fréquentes, il

faut éviter avec plus de soin encore pour le Conseil l'expression : le premier ou le deuxième Conseil.

On a dit, dans le chapitre précédent, que d'une façon générale, les réunions de la Société ne peuvent être assimilées à des congrès diplomatiques, par conséquent le Conseil et l'Assemblée ne présentent pas le caractère des conférences diplomatiques.

Ceci vient d'être confirmé par la constatation que le Conseil et l'Assemblée peuvent faire des actes de leur propre volonté. N'étant pas des conférences simples, le Conseil et l'Assemblée sont les organes d'une institution permanente.

Au surplus, notons que le « Conseil » et l' « Assemblée » révèlent déjà par leur dénomination une plus grande permanence que les conférences.

De l'état de choses résultant de ce qui précède, nous pouvons conclure en constatant que le Conseil et l'Assemblée restent tous les deux les rouages permanents d'une organisation internationale et se distinguent entre eux par leur composition et leur rôle. Le Conseil est un organe éminemment politique et administratif, l'Assemblée est un vaste organe international de l'opinion publique. Le Conseil délibère sur les cas qui ne peuvent être ajournés et sur lesquels on ne doit pas hésiter. Il s'efforce de maintenir les bonnes relations entre les peuples et il stabilise la paix. L'Assemblée, groupant à ses réunions tous les membres dont le nombre est énorme, a réussi à personnifier presque tout l'univers. Ce qui la caractérise, c'est une large publicité, facilitant dans des mesures, jusqu'alors impraticables, l'information du public. Le service spécial du secrétariat l'assure parfaitement. Toute la force de l'Assemblée réside dans l'échange des idées et des conceptions. Grâce à sa composition et à ses méthodes, toutes les opinions et tous les vœux peuvent se faire entendre. Grâce à sa publicité et à la publication des documents, tout le monde peut connaître aussitôt ce qui a été dit, ce qui a été fait.

TITRE IV

LA REPARTITION DES COMPETENCES

La répartition des compétences entre le Conseil et l'Assemblée est restée fidèle au caractère *sui generis* de la Société des Nations. L'Assemblée, ainsi que le Conseil, est dotée du pouvoir exécutif, d'où il résulte que les deux organes peuvent accomplir des actes du même genre. La méconnaissance du principe de la séparation des pouvoirs nous apparaît comme la caractéristique de la répartition des compétences dans la Société des Nations. Dans l'examen de la compétence de chaque organe, la nature de leurs attributions constitue le premier point à éclaircir. On aurait pu s'attendre à ce que la Société des Nations, comme une institution juridique, ait une compétence juridictionnelle. Pourtant dans la nature de la compétence de la Société des Nations, son caractère a prévalu. Les différends politiques ou juridiques, qui sont en vertu de l'article 15 du Pacte, soumis à la Société des Nations, sont tous traités au Conseil au point de vue politique. Le même article laisse au Conseil la liberté d'action dans l'adoption de ses décisions. Or, le Conseil dans la détermination de ses résolutions n'est pas limité par un cadre de formes juridiques rigides; il peut s'inspirer d'autres considérations et surtout de l'opportunité politique du moment. Néanmoins, à la compétence politique du Conseil, établie par le Pacte, la volonté des parties en litige peut substituer la compétence juridique. Au lieu d'agir en médiateur, le Conseil peut se poser en arbitre, si les parties en litige sont d'accord sur ce point.

Cependant, il ne faut pas croire qu'on arrive ainsi au règne du droit. Dans le domaine des relations internationales il est difficile, sinon quelquefois impossible, d'établir une discrimination entre la notion juridique et la notion politique. L'équité n'est

pas toujours synonyme de droit interne; en droit international, elle l'est encore moins. Dans la recherche de la justice internationale chaque nation cherche la formule qui doit satisfaire ses conceptions. Le droit international apparaît comme une sorte d'équilibre des intérêts des Etats particuliers. Si dans la vie interne d'un Etat on peut nettement séparer le droit de la politique, grâce aux formes légales rigides, dans les relations internationales il en est autrement. La politique suit les événements, elle leur est consécutive. A mesure qu'ils se déroulent, elle se forme. Dans la vie internationale, les susceptibilités nationales sont cause des altérations dans les relations des nations, et comme chacun est sensible au triomphe de son point de vue, la politique internationale tend trop souvent à devenir le Droit international.

Ceci empêche la cohésion de la société internationale, et pour y remédier, il faut trouver une institution avec les moyens et les méthodes à appliquer. La Société des Nations, pour sa part, devrait renforcer sa compétence dans les affaires internationales. Sa stabilité organique et juridique est indispensable. En ce qui concerne les méthodes, on peut conclure comme M. Le Fur. Parlant des bases juridiques de la Société des Nations, M. Le Fur fait un parallèle entre un homme doué d'intelligence et de moralité et des groupes ou Etats qui, comme le premier, doivent avoir la sagesse de comprendre que le Droit s'impose à eux (1).

De cette façon, la compétence de la Société des Nations pourrait atteindre des limites plus concrètes. Les conséquences de cette précision se feraient sentir aussi dans la répartition des attributions entre les organes de la Société des Nations.

A l'heure actuelle, la décision prise par l'Assemblée à sa septième session, sur la proposition de Lord Cecil de préciser la compétence totale de la Société des Nations, du Conseil et de l'Assemblée d'après les articles 3 et 4 du Pacte, est très significative. Cette proposition suscita une discussion dans la première commission, qui mérite toute l'attention. M. Scialoja fit observer qu'il est inutile de fixer des règles à la compétence de la Société des Nations, car celles-ci sont posées par le Pacte. D'après le repré-

(1) V. p. 29 : *Les bases juridiques de la Société des Nations*, Scientia 1925.

sentant italien, il faut une longue expérience pour déterminer rigoureusement l'étendue de la compétence de la Société (2). M. Barthélémy, à ce sujet, prononça un discours, dont la portée juridique aide à comprendre le problème de compétence de la Société des Nations. M. Barthélémy estimait qu'il serait difficile et dangereux de donner une définition abstraite, *a priori*, de la compétence de la Société, car il y a des définitions qui ne peuvent être faites une fois pour toutes. Estimant que la limitation de l'activité de la Société des Nations est plus une question de tact qu'une question de formules, puisque c'est à propos de chaque cas concret que, sans vouloir se lier par des règles générales immuables, il faut examiner si la Société est compétente, l'éminent orateur concluait « définir, c'est limiter, et limiter c'est restreindre » (1).

D'ailleurs, une précision de la compétence de la Société des Nations et la répartition catégorique des attributions entre le Conseil et l'Assemblée, ne pourrait se faire sans un amendement au Pacte. L'article 15, § 8, envisage le cas où une Partie prétend qu'un différend porte sur une question que le Droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie; alors le Conseil le constate, sans recommander une solution pour ce conflit. Cette disposition n'est autre chose que la survivance de la clause d'honneur et d'intérêt vital, qui fut presque régulièrement incorporé dans les traités d'arbitrage conclus avant la guerre.

Les attributions qui appartiennent au Conseil et à l'Assemblée peuvent être classées de différentes manières. On peut les distinguer suivant qu'elles sont prévues par le Pacte ou par les traités de paix. On peut les envisager au point de vue des organes qui exercent les attributions politiques, administratives, législatives et juridiques. L'objet de notre étude exige que nous envisagions de quelle façon les attributions du Conseil et de l'Assemblée sont réparties entre eux. Dans ce sens il y a trois catégories d'attributions: attributions propres à chacun, communes à toutes les deux et concurrentes entre eux.

Les attributions propres du Conseil sont les suivantes: le

(2) V. p. 171 : *Journal de la VII^e Session de l'Assemblée*.

(1) V. p. 122 : *Actes de la VII^e Session de l'Assemblée, Séances Plénières*.

changement du siège de la Société (art. 7, § 2); la préparation des plans de réduction des armements (art. 8, § 2); l'autorisation de dépasser la limite une fois fixée (art. 8, § 4); la réglementation de la fabrication privée des armes et des munitions (art. 8, § 5); la nomination de la commission permanente militaire (art. 9); les avis aux membres des moyens d'assurer l'exécution de l'obligation de maintenir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les membres de la Société (art. 10); les mesures à prendre en cas de non-exécution de la sentence arbitrale (art. 13, § 4); la médiation dans les conflits (art. 15); l'indication des contingents à mettre à la disposition de la Société en cas d'action collective (art. 16, § 2); l'exclusion de la Société (art. 16, § 4); la nomination de la commission permanente des mandats (art. 22, § 9); et finalement l'art. 14, a chargé le Conseil de préparer le Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale, ce qui a déjà été accompli.

Les attributions propres de l'Assemblée ne sont pas trop nombreuses. Ce sont: l'admission de nouveaux membres dans la Société (art. 1, § 2) et le droit d'inviter les membres à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables.

Les attributions communes sont celles dans lesquelles doit se faire sentir l'accord des volontés du Conseil et de l'Assemblée, soit que tous les deux aient délibéré séparément, soit que le Conseil ait fait sentir sa volonté particulière au sein de l'Assemblée. Les attributions de cette catégorie sont, d'après le Pacte: l'augmentation du nombre des membres du Conseil, soit permanents, soit temporaires (art. 4, § 2); la nomination des secrétaires généraux ultérieurs (art. 6, § 9); les amendements au Pacte (art. 26, § 1). Le Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale prévoit dans son art. 10 le concours du Conseil et de l'Assemblée dans les élections de ses juges.

Les attributions concurrentes sont prévues d'une façon générale par les articles 3, § 3 et 4, § 4.

A la fin de l'énumération des attributions, il faut ajouter que les traités de paix prévoient un grand nombre d'attributions en faveur et à la charge du Conseil.

PREMIÈRE PARTIE

LES ATTRIBUTIONS COMMUNES

CHAPITRE I

LA NOTION D'ATTRIBUTIONS COMMUNES

La définition d'une attribution commune. — Les deux catégories d'attributions communes. — Le lien juridique et le lien moral dans la collaboration du Conseil et de l'Assemblée.

Le fondement d'une attribution commune se trouve dans la concordance des volontés du Conseil et de l'Assemblée, exprimées juridiquement d'une façon équivalente et produisant les effets d'une seule décision. Pour qu'une attribution commune soit réglée, il faut que ces deux organes se soient prononcés pour. Si l'accord entre le Conseil et l'Assemblée n'est pas réalisé, en dépit de l'unanimité des voix des membres d'un organe, la question n'est pas enlevée de l'ordre du jour. Le Conseil ne peut pas passer outre à l'Assemblée. L'Assemblée ne peut pas négliger la position prise par le Conseil. De ce fait, il s'ensuit que les délibérations du Conseil et de l'Assemblée ne forment qu'une décision.

L'exigence de la conformité du Conseil et de l'Assemblée dans certaines attributions n'est autre chose qu'un phénomène se rapportant à la nature de l'organisation intérieure de la Société des Nations. Quoiqu'il en soit, il suffit de se rendre compte du genre des attributions de la Société des Nations communes au Conseil et à l'Assemblée. Sur cinq attributions conjointes, quatre

se réfèrent à l'organisation et à la constitution de la Société. Ce sont l'augmentation du nombre des membres du Conseil en vertu de l'article 4, § 2 du Pacte; la nomination du Secrétaire Général en vertu de l'article 6, § 2 du Pacte, l'adoption d'amendements au Pacte en vertu de son article 26 et l'élection des juges de la Cour Permanente de Justice Internationale, en vertu de l'art. 10 du Statut de la Cour. La cinquième, contenue dans l'art. 15, § 10, est celle de la conciliation internationale.

Il n'y a pas de doute que ces cinq attributions soient d'une grande importance pour tous les membres de la Société. Les quatre premières présentent un intérêt commun pour tous les membres, en ce sens qu'un organe général participe à la prise des décisions, ces attributions ne peuvent susciter un intérêt particulier et personnel que seulement dans une certaine mesure. Pourtant, pour la cinquième, cet intérêt est d'une haute importance. Quoiqu'il en soit en ce qui concerne la sphère des intérêts personnels et directs des membres de la Société ne faisant pas partie du Conseil, la juxtaposition de l'Assemblée et du Conseil, telle qu'elle existe dans les attributions communes, ne s'explique finalement que par l'application à la structure organique de la Société des Nations de l'idée égalitaire telle qu'elle se comprend dans la société politique.

Liées par cette idée, les cinq attributions communes ne sont pas cependant uniformes dans leur mécanisme. La première différence se manifeste sur le point cardinal, sur la situation du Conseil envers l'Assemblée. Dans ce sens il y a lieu de distinguer les cas où le Conseil et l'Assemblée délibèrent séparément, de ceux où leurs délibérations ont lieu en commun. Suivant ce criterium, nous allons partager les attributions communes en deux catégories, en faisant entrer dans la première: l'élection des juges de la Cour Permanente de Justice Internationale, l'augmentation du nombre des membres du Conseil, la nomination du Secrétaire général; et dans la deuxième la médiation conjointe du Conseil et de l'Assemblée et les amendements au Pacte.

Dans la deuxième catégorie, l'action du Conseil se traduit par le privilège dont jouissent ses membres au sein de l'Assemblée. Ce privilège consiste en ce qu'on exige pour la validité d'une décision de l'Assemblée la majorité des voix, et que cette

majorité doit comprendre les voix de tous les membres du Conseil.

Dans une telle circonstance, lorsque l'Assemblée vote, le Conseil vote en même temps qu'elle. En raison de l'exigence de l'unanimité pour les membres du Conseil, il suffit qu'un seul parti vote contre pour qu'il fasse par là-même obstacle à l'adoption de la décision. Tout membre du Conseil peut faire usage de ce vote dès qu'il y trouve son intérêt. D'autre part, le défaut de consentement de l'un des autres membres de l'Assemblée si la majorité requise est obtenue, ne peut annuler la décision. Or, ce cas-là constitue, au sein de l'Assemblée, la consécration de l'inégalité qui existe parmi ses membres entre ceux qui font en même temps partie du Conseil et ceux qui sont en dehors. Cette inégalité, réalisée en pratique par le privilège des membres du Conseil ne peut être entendue autrement que comme la confirmation de l'action concomitante du Conseil et de l'Assemblée. Ceci est si évident que la réunion commune ne préjudicie à rien. Même par les discussions en commun on arrive à un contact suffisamment étroit pour que l'accord entre le Conseil et l'Assemblée soit facile à réaliser.

Dans l'approbation de cette vérité on ne doit pas aller si loin et déduire qu'il y a aussi des attributions communes dans les cas où l'Assemblée tout entière se prononce à l'unanimité, en raison de la conformité des volontés des membres du Conseil et de l'Assemblée.

La réfutation s'impose, par la seule constatation qu'il n'y a pas là de différenciation parmi les membres de l'Assemblée. Tous ses membres, qu'ils occupent ou non des sièges au Conseil, sont dotés du même droit. Comme le texte du Pacte n'établit aucun privilège pour le Conseil, un de ses membres faisant entrave à une décision se comporte comme pourrait le faire tout autre membre de l'Assemblée. Il en résulte que pratiquement toute délibération spéciale du Conseil est superflue, car théoriquement le Conseil n'intervient pas. Il ne s'agit ici que d'une attribution propre de l'Assemblée. La clef de cette énigme doit être recherchée dans la composition des deux organes.

Les délibérations en commun du Conseil et de l'Assemblée ne se font que dans deux cas, pour lesquels il y a lieu de dis-

tinguer l'article 15, § 10 et l'article 26, § 1, selon le mode de calcul des voix. Le premier énonce: « Il est entendu qu'un rapport fait par l'Assemblée avec l'approbation de Représentants des membres de la Société ». Le deuxième d'après le projet d'amendement (1) stipule dans son premier paragraphe... « le texte aura été voté par l'Assemblée à la majorité des trois quarts parmi lesquels doivent figurer les voix de tous les membres du Conseil, représentés à la réunion. » Or, les voix des membres du Conseil, dans un cas ne sont pas comprises dans la majorité, tandis qu'elles le sont dans l'autre. Cette différence peut nous expliquer pourquoi dans le premier cas la majorité simple suffit, tandis que dans le deuxième on exige les trois quarts des voix. Mais cette distinction est plus significative car, au cas où dans le calcul de la majorité il faut compter aussi les membres du Conseil, ces derniers en votant une seule fois font cependant deux actes. Ils expriment leur opinion à la fois comme membres du Conseil, et comme membres de l'Assemblée. Leur voix est examinée d'abord pour savoir si le Conseil entier a voté, ensuite pour rechercher si la majorité des trois quarts dans l'Assemblée est acquise. Inversement dans l'autre cas, le calcul de la majorité ne porte pas sur les voix des membres du Conseil qui se prononcent seulement en cette qualité.

Cette différenciation n'existe pas seulement parmi les délibérations prises en commun; on peut la retrouver aussi lorsque le Conseil et l'Assemblée délibèrent séparément. Les attributions communes se distinguent de cette dernière catégorie sur trois points. En premier lieu, notons que le Conseil ne se prononce pas toujours à l'unanimité. Il y a une exception pour l'élection des juges lorsqu'il se décide à la majorité, comme l'Assemblée.

En second lieu, et c'est de nouveau seulement relativement la même attribution, on a institué une commission mixte, médiatrice pour les cas de désaccord entre le Conseil et l'Assemblée sur le choix. L'institution de cette commission peut être d'autant plus nécessaire parce que pour toutes les autres attributions, on

(1) En absence d'un nombre suffisant de ratifications des membres du Conseil, il n'est pas entré en vigueur. V

a laissé à la compréhension mutuelle et à l'esprit de conciliation le soin d'agir pour arriver à un arrangement entre le Conseil et l'Assemblée.

En troisième lieu, ajoutons que les amendements au Pacte après le vote de l'Assemblée et la référence aux membres du Conseil, n'entrent pas de ce seul fait en vigueur. La ratification par les membres est exigée. Pour l'obtention du nombre suffisant de ratifications, on a continué à faire une différence en faveur des membres du Conseil.

Comme on le voit, toutes les attributions communes n'ont pas une procédure unique. Les particularités de chacune, en provoquant les différences énumérées, n'ont pas altéré pourtant le fondement de toutes les attributions communes. La collaboration du Conseil et de l'Assemblée, avec la même force de participation, est strictement observée. Une force égale des deux, relativement à l'exécution des attributions communes, est le point distinctif de cette catégorie d'attributions. Le Conseil et l'Assemblée peuvent coopérer dans beaucoup d'autres cas sans que leurs actions se rapportent à une attribution commune. C'est toujours alors qu'un seul prend la décision de plein droit, tandis que l'autre, par son œuvre a contribué à sa préparation. L'Assemblée en discutant le rapport annuel du Conseil peut prendre des résolutions qui sont aussitôt transmises au Conseil. Le caractère de ces résolutions n'est pas obligatoire pour le Conseil. Il peut en tenir compte dans son activité ou non. Ce ne sont que de simples invitations de l'Assemblée relatives aux attributions propres du Conseil. Comme l'Assemblée, le Conseil peut aussi faire quelques propositions sur les attributions propres de l'Assemblée. Dans les deux hypothèses, chaque organe demeure le maître en ce qui concerne ses attributions propres. Dans ces cas-là, il n'y a qu'un lien moral entre le Conseil et l'Assemblée, tandis que dans une attribution commune, ce lien est juridique, personnifié par la participation adéquate des deux organes à l'adoption d'une décision.

La distinction est évidente entre la collaboration de nature juridique dans une attribution commune et la collaboration morale dans les invitations de l'Assemblée et les propositions du Conseil. Nous la soulignons dans le but de démontrer que les

grands commentateurs du Pacte, Schücking et Wehberg, ont eu tort de la perdre de vue. En parlant de la collaboration du Conseil et de l'Assemblée, ils comprennent sous le terme « Zusammenwirken » (1) à la fois les attributions communes et les propositions du Conseil, sans mentionner la différence essentielle qui existe entre elles. Ainsi ils y rangent l'augmentation du nombre des juges de la Cour, qui se fait en vertu de l'article 3 du Statut, par l'approbation de l'Assemblée sur la proposition du Conseil. Les mêmes rôles incombent au Conseil et à l'Assemblée pour l'augmentation des traitements et de la retraite des juges d'après l'article 32, §§ 1 et 7 du statut de la Cour et pour la fixation des frais de la Cour selon l'article 33 du statut, qui sont aussi cités par MM. Schucking et Wehberg.

Nous nous sommes efforcés d'accentuer la différence qui existe entre les deux genres de collaboration du Conseil et de l'Assemblée, c'est pourquoi nous regrettons l'absence de semblables comparaisons et constatations chez MM. Schucking et Wehberg qui les auraient sans aucun doute mieux exposées que nous.

La valeur juridique des attributions communes étant établie, il serait utile de connaître la procédure de ce système. On le fera en examinant de près chaque attribution commune séparément.

(1) P. 273 : *Die Satzung des Volkerbundes*, 1924.

A

LES DÉLIBÉRATIONS SÉPARÉES

CHAPITRE II

LES ELECTIONS DES JUGES DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE (Art. 10 du Statut de la Cour.)

La prépondérance de l'élément politique dans les élections des juges internationaux. — Exemples historiques. — La Société des Nations en face des difficultés du problème. — Le Comité consultatif des juristes et le rapport de M. de Lapradelle. — La proposition Root-Phillimore et le système adopté. — La facilitation de l'accord entre les deux organes par l'établissement préalable d'une liste des candidats. — La simultanéité ou la succession des élections séparées du Conseil et de l'Assemblée. — Les cinq caractéristiques de la commission mixte. — Les élections générales de 1921 et partielles de 1923 et 1928.

TITRE I

LA JUSTIFICATION DE LA FORMATION DU CORPS ELECTORAL PAR LE CONSEIL ET PAR L'ASSEMBLEE

L'attribution commune du Conseil et de l'Assemblée, consistant dans l'élection des juges titulaires et suppléants à la Cour

Permanente de Justice Internationale, se conçoit sous un aspect particulier. L'élection d'un de ses ressortissants comme juge international présente pour un Etat un grand intérêt. D'une part, cet Etat est assuré que dans le *forum* judiciaire international son point de vue sera entendu avec toute la compétence désirable. Ce tribunal peut être saisi d'affaires où les intérêts de cet Etat sont directement en jeu, ainsi que d'autres affaires internationales, où il n'a que des intérêts plus ou moins indirects. D'autre part, la notion qui sollicite l'élection d'un juge de sa propre nationalité acquiert un certain prestige. C'est une ambition nationale qui joue ici son rôle et qui peut être revêtue ou non d'un caractère pacifique. Cette ambition éclate avec plus de véhémence lorsqu'un Etat désire, par une telle élection, obtenir une situation plus élevée que les autres Etats de la même importance. Les susceptibilités d'une nation, mêlées à la convoitise dans une réunion internationale sont aussi fortes, sinon plus que dans une réunion nationale. C'est ici que se pose dans toute sa plénitude le problème de l'égalité des Etats et la question des juges nationaux.

L'article 14 du Pacte de la Société des Nations chargeait la Société des Nations de créer une Cour Permanente de Justice Internationale et de lui donner la vie. L'expérience de la Cour Permanente d'arbitrage de 1899, toujours existante et l'échec de la tentative faite en 1907 de créer une Cour de Justice arbitrale, incitaient la Société des Nations à donner à la nouvelle institution judiciaire l'organisation d'une véritable Cour et une force de vie basée sur l'égalité des membres. La Cour de 1899 a satisfait le principe de l'égalité des Etats par la combinaison de la possibilité d'avoir dans le tribunal un juge de sa nationalité et par la liberté du choix des juges par les parties intéressées dans une affaire donnée. Mais elle a fait échec à la véritable organisation d'une Cour par le défaut de permanence des juges et l'absence de tradition judiciaire.

Le projet de 1907 au contraire prévoyait une Cour proprement dite. Néanmoins il ne pouvait devenir une réalisation parce que le mode de nomination des juges y faisait obstacle.

Le Président Roosevelt dans son message du 3 décembre 1907 au récent Congrès disait entre autre à ce propos: « La Conférence a recommandé aux Puissances signataires l'adoption d'un projet,

sur lequel elle est tombée d'accord pour l'organisation de la Cour, ne laissant à une détermination ultérieure que la méthode à suivre dans le choix des juges. Il est clair que le temps et la bonne volonté finiront par résoudre la question qui reste pendante (1).

Le temps qui suivit a bien montré, que l'absence de bonne volonté, provenant d'une interprétation peu réelle de l'égalité des Etats, rendait cette convention lettre morte sur le papier.

Le Comité consultatif des juristes (2), nommé par le Conseil de la Société des Nations pour l'élaboration du Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale a adopté dans son avant-projet les principes de l'organisation d'une Cour et de l'égalité des Etats dans les élections des juges, principes qui, en 1899 et en 1907 n'avaient trouvé leur application qu'alternativement.

Le principe de l'égalité des Etats ayant été trouvé salulaire pour la mise en vigueur de ladite Cour, son mode d'application se fit jour. C'est ici qu'on rencontre la nécessité de distinguer l'égalité des Etats au point de vue juridique et politique, ainsi que de voir dans quel sens doit être comprise l'égalité juridique en vue d'organiser une juridiction internationale.

On connaît déjà la théorie des principes d'égalité, envisagée dans diverses sociétés, telle que l'enseigne M. de Lapradelle. Il en ressort, que dans une institution internationale les grandes puissances sont assurées de la permanence de leur influence. Cette constatation nous explique pourquoi la même existence s'est produite à l'occasion de la nomination des juges à la Cour Permanente de Justice Internationale.

En rapport avec ce problème est liée aussi la question de savoir en quoi consiste en effet la juridiction internationale fondée sur le principe égalitaire. Il paraît que cette question est d'autant plus difficile à résoudre qu'il s'agit ici de conserver l'impartialité dans les jugements. L'autorité des sentences des tribunaux intérieurs est fondée autant sur le respect de la loi, que sur la persuasion des parties intéressées que les juges ne sont ni directement ni indirectement intéressés aux affaires qu'ils

(1) V. Scott : *Les Conférences de la Paix*, p. 393.

(2) Ce Comité fut, en définitive, composé comme suit : MM. Adatci (Japon), Altamira (Espagne), Bevilacqua (Brésil), Baron Descamps (Belgique), Hagerup (Norvège), A. de Lapradelle (France), Loder (Pays-Bas), Lord Phillimore (Angleterre), Ricci Busatti (Italie), Root (Etats-Unis d'Amérique).

jugent. A l'inverse est-il possible dans un tribunal international d'aboutir à une véritable récusation des juges suspects, lorsque, à propos d'une grosse affaire internationale, on est en présence de la complexité des intérêts d'une forte majorité des Etats sinon de tous.

Prenons par exemple une affaire internationale à caractère politique qui, à cause de ses éléments juridiques, devrait être portée devant la Cour Internationale. L'une des parties, peu sûre d'obtenir gain de cause par cette voie, repoussera sa compétence sous n'importe quel prétexte. Elle ne restera pas isolée, parce que bientôt elle groupera autour d'elle ses amis, qui soit à cause de leurs intérêts indirects, soit par égards pour cette partie dans le conflit nieront la compétence de la Cour. Ainsi il est facile de dessaisir la Cour et ajourner l'affaire *sine die*.

L'enchaînement des intérêts parmi les Etats est un fait si fort, que la réserve des juges nationaux ou leur récusation, ne peuvent donner qu'une satisfaction partielle. Dans un tel état de choses, il serait juste d'attribuer à chaque Etat un juge permanent ou de revenir au système de la Cour Permanente d'arbitrage. Mais à quoi aboutirait-on ?

Dans la première hypothèse c'est l'encombrement avec tous ses inconvénients; dans la deuxième, il n'y aurait aucune amélioration depuis 1899 et on tenterait la réadaptation d'une fiction.

Une Cour ne peut être composée des représentants de toutes les parties possibles. Le principe essentiel de son organisation est d'avoir un nombre de juges limité. C'est-à-dire qu'il faut attribuer à certains Etats le pouvoir de se prononcer d'une pleine autorité sur les affaires, qui concernent les autres Etats (1). Mais comment alors satisfaire le principe égalitaire des Etats dans leur participation à l'organisation d'une justice internationale ? Par quels moyens ménager leurs susceptibilités nationales et conserver leur souveraineté inviolée ?

Pour justifier l'existence d'une Cour Internationale avec tous ses traits essentiels, il faut savoir d'abord comment doit être

(1) V. p. 158 : *Cours de droit International*, de M. A. de Lapradelle pour le doctorat, 1926-1927..

considéré le principe égalitaire dans l'organisation d'une Cour Internationale.

Ce principe exige la discrimination du droit d'être jugé et du droit de juger. D'après la théorie de M. de Lapradelle sur le droit d'être jugé sans son assentiment, et si un contradicteur à l'instance possède un juge de sa nationalité dans le tribunal, il faut que ce juge se retire ou qu'un juge *ad hoc* de la nationalité de l'autre partie prenne place sur le siège. Dans cette deuxième alternative, le juge est sur le siège seulement pour la durée du litige. Le principe ne va pas au-delà.

D'autre part le droit de juger toujours d'après la même théorie, entraîne l'inégalité relative des Etats. On ne peut pas décider que l'égalité doit exister non seulement entre les Etats en cause, mais encore vis-à-vis des Etats tiers, c'est-à-dire vis-à-vis de ceux dont les nationaux sont appelés à juger, sans être parties à l'instance.

Juger les autres Etats, c'est un prestige, mais en même temps c'est une charge. Le choix des juges exige la désignation des plus aptes. Pour que la juridiction soit assurée de réunir les meilleures capacités il faut que du mode d'élections soit éliminé l'élément politique. La prépondérance de la politique dans les élections des juges contribue à la confusion du droit d'être jugé avec le droit de juger, ce qui empêche sans remède l'organisation d'une autorité judiciaire avec une compétence internationale.

La meilleure confirmation de cette conclusion se trouve dans l'exemple classique de l'échec de la Cour d'arbitrage internationale, tentée en 1907. A la deuxième Conférence de la Haye, à propos de l'institution de ladite Cour, il y eut trois propositions concernant l'organisation de la Cour (1). L'une impliquait le système de service à tour de rôle. Elle devait concilier le principe de l'égalité juridique et la réalité des choses en reconnaissant à chaque Etat le droit de désigner un juge. Mais tous les Etats ne devaient pas désigner leur représentant à la Cour pour une égale durée. Les puissances principales au nombre de huit (1) recevraient un siège perma-

(1) V. pour plus de détails, p. 390-393. Scott : *Les Conférences de la Paix*.

(1) Allemagne, Autriche-Hongrie, Etats-Unis d'Amérique, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon et Russie.

nent. Les autres, un siège temporaire par roulement; de cette façon on aurait en vue l'importance de chaque nation et par conséquent 4 ou 5 Etats auraient un siège pour un an. En tous il y aurait 17 juges.

La deuxième proposition tendait vers une égalité juridique idéale. Chaque Etat devait élire une personne capable d'assumer les fonctions judiciaires et la présenter au Bureau International. Celui-ci enverrait à tous les gouvernements la liste des personnes indiquées, d'où ils auraient à en extraire 15 pour les proposer comme juges. Les 15 candidats qui auraient obtenu par ce mode le plus de voix seraient, *eo ipso*, nommés juges.

La troisième proposition était celle de M. Ruy Barbosa, délégué du Brésil. Il préférerait le système d'après lequel il existerait une parfaite égalité entre tous les Etats. Chaque juge serait élu pour trois ans et il y aurait autant de juges que de signataires, c'est-à-dire 46.

Pour M. de Lapradelle (1), c'est à tort que l'on faisait ainsi intervenir le principe de l'égalité des Etats. En effet, il est tout à fait légitime que les grandes puissances qui ont dans le monde le plus d'intérêts et qui assument la plus grande responsabilité, se voient attribuer un rôle prépondérant dans la composition du tribunal, auquel elles doivent avoir recours plus souvent que les autres. D'autre part, pourquoi faire intervenir l'idée de l'égalité des plaideurs?

Nous avons vu qu'il est indispensable de séparer l'idée de l'égalité des plaideurs conçue dans le droit d'être jugé, et la participation égale au recrutement des juges, conçue dans le droit de juger. Maintenant nous voyons que le droit de juger est conforme à la conception politique de l'égalité des Etats, ce qui nous prouve le lien intime entre les élections des juges d'une Cour Internationale et les intérêts politiques des Etats.

Ruy Borbosa s'opposait d'ailleurs à l'établissement d'une Cour de Justice arbitrale, estimant que le système d'arbitrage adopté en 1899 suffisait aux besoins internationaux, qu'une Cour de justice impliquant la subordination était incompatible avec la sou-

(1) V. p. 159 son *Cours de droit International pour le doctorat*, 1926-1927.

veraineté des nations, enfin que cette souveraineté ne pouvait admettre qu'une Cour d'arbitrage composée de juges de son propre choix (1).



Cette vue rétrospective était nécessaire pour qu'on se rende compte de la complexité des principes liés à la question de l'élection des juges et en face de quel gros problème se trouvait la Société des Nations relativement à l'institution de la Cour Permanente de Justice Internationale.

L'élimination des défauts de 1899 et de 1907 rendait indispensable une organisation sur des bases nouvelles. Le comité des juristes, chargé d'élaborer le Statut de la Cour, s'était trouvé en présence des principes suivants concernant la méthode d'élection des juges: « Il faut qu'il soit impossible de mettre en doute l'impartialité de la Cour. Il faut que le principe de l'égalité des Etats soit sauvegardé. Il faut que la Cour ne soit pas trop nombreuse pour pouvoir travailler efficacement (2). »

Dans les recherches de la satisfaction de ces principes, le Comité des juristes se trouva dans la possibilité d'adopter plusieurs modes relatifs à la nomination des juges. Ainsi, il était possible d'appliquer la méthode des élections par les gouvernements, soit au scrutin de liste sans désignation préalable, soit au moyen d'une liste établie préalablement par les gouvernements et suivie des élections par les gouvernements.

Un autre système était envisagé: la désignation par un corps, la nomination par un autre. Les Etats se diviseraient en groupes. Chaque groupe désignerait un certain nombre de candidats et ensuite les élections seraient faites par un collège électoral spécial, soit par les membres de la Cour d'arbitrage de La Haye, soit par l'Assemblée de la Société des Nations.

Et enfin on préconisa le système de roulement (1).

(1) V. p. 392. Scott : *Les Conférences de la Paix*.

(2) V. p. 36 : *Procès-Verbaux du Comité des Juristes*.

(1) V. p. 36 : *Procès-Verbaux. Comité consultatif des Juristes*.

Il suffit de jeter un coup d'œil sur ces projets pour se rendre compte immédiatement de tous leurs inconvénients.

Si la nomination directe par les gouvernements rend les candidats suspects par leur caractère officiel et les prive ainsi de leur impartialité et si elle augmente les susceptibilités nationales et gouvernementales, le système des élections par les membres de la Cour d'arbitrage n'est point sans inconvénients. Ce qu'il importait dans l'organisation de la nouvelle Cour, c'était de la rendre bien distincte des institutions antérieures. M. de Lapradelle dans son remarquable rapport sur l'avant-projet, présenté au Conseil en août 1921, disait avec beaucoup de raison que les hommes qui, pour la plupart n'étaient jamais venus et ne viendraient jamais à La Haye pour juger, ayant un rôle d'électeur qui, dans ces conditions, devenait principal, y viendraient pour élire (1).

Le système du roulement qui, pour les petits Etats, aurait signifié une parfaite égalité, se heurte à la conception politique de l'égalité des Etats. Il ne vient pas à répondre aux intérêts particuliers des grandes puissances et il permet la prédominance des petits Etats.

Le Comité devait concilier les intérêts des grandes puissances avec l'assurance pour les petits Etats de ne pas être subordonnés aux premières. Il y eut, à propos de l'organisation de la Cour, des suggestions assurant la suprématie des grands et celle des petits. Ce n'était que la continuation de la lutte entamée en 1907, à propos de laquelle M. Rougier dit que les grands Etats souhaitaient de fournir toujours des juges à la Cour; les petits Etats s'opposaient à cette suprématie (2).

Nous ne voulons nous attarder ici que sur les projets soumis à la séance décisive du 6 juillet 1920 (1).

M. Adatci ayant retiré sa proposition, il ne restait que trois projets. Celui du baron Descamps, délégué de la Belgique et président du Comité, celui du délégué italien M. Ricci Busatti et le troisième de Root-Phillimore qui a été adopté.

(1) V. p. 702 : *Procès-Verbaux du Comité Consultatif des Juristes*.

(2) V. *La Première Assemblée*, p. 298.

(1) V. p. 374 : *Procès-Verbaux du Comité Consultatif des Juristes*.

Nous examinerons aussi les deux premiers pour voir quelle différence existait entre eux et pour mieux nous rendre compte de la supériorité du troisième système.

D'après l'article 5 du projet du Baron Descamps, les membres de la Cour sont élus par l'Assemblée de la Société des Nations, sur deux listes doubles de candidats, présentées l'une par le Conseil de la Société, l'autre par un collège de délégué de la Cour Permanente d'arbitrage. L'Assemblée est tenue d'assurer à la Cour la représentation des grandes civilisations et des principaux systèmes juridiques du monde.

M. Ricci Busatti dans l'article 3 (2) de son projet prévoyait l'entrée des juges à la Cour par trois voies. Les personnes désignées par les Etats représentés d'une façon permanente au Conseil de la Société, et celles qui auront été désignées au moins par trois Etats seront, de plein droit, membres de la Cour. Les autres membres seront choisis par l'Assemblée de la Société sur la liste des personnes visées au paragraphe précédent. Chaque membre de l'Assemblée disposera d'un nombre de voix égal à celui des juges à choisir; les personnes qui auront obtenu le plus grand nombre de voix seront élues.

Dans le premier projet nous voyons l'Assemblée, dotée du pouvoir d'élire tous les membres, tandis que ce pouvoir lui est limité dans le deuxième. D'une part, il y a l'Assemblée comme expression de légalité des Etats telle qu'elle est conçue par les petits Etats; d'autre part, il y a la prédominance des grandes puissances et des coalitions tripartites et la compétence de l'Assemblée sur le reste.

Ces deux projets étaient inspirés par deux tendances opposées, qui, en effet, sont en lutte.

Il s'agit de la lutte entre la majorité numérique et la majorité dynamique qui, dans l'ordre politique, a bouleversé le monde depuis la Révolution française jusqu'à ce que la seconde majorité coïncidât avec la première, et qui s'est renouvelée dans la vie internationale avec le résultat presque certain d'empêcher l'organisation de la justice permanente (1).

(2) V. p. 183 : *Procès-Verbaux du Comité Consultatif des Juristes*.

(1) V. p. 128. Bustamante : *La Cour Permanente de Justice Internationale*.

La proposition de deux jurisconsultes très renommés, MM. E. Root, avocat et homme d'Etat, et Lord Walter G. Phillimore, membre du Conseil privé du roi, membre du Comité judiciaire de la Chambre des Lords, que nous appelons la proposition salulaire, a mis fin à l'impasse.

L'article 4 de leur projet prévoit la participation concomitante des deux organes politiques de la Société des Nations. L'Assemblée et le Conseil procèdent à l'élection indépendamment l'une de l'autre; sont élus ceux qui ont réuni dans chaque corps électoral la majorité absolue des voix des membres présents (1).

Le projet Root-Phillimore a été adopté par huit voix contre une. Ont voté pour MM. Adatci, Altamira, Hageroup, de Lapradelle, Loder, Lord Phillimore, M. Ricci Busatti et M. Root. A voté contre: le Président Baron Descamps (2).

Le Baron Descamps a voté contre la proposition adoptée parce qu'il préconisait la sienne. Il estimait que le Conseil de la Société des Nations remplissait dans l'économie générale du règlement des conflits internationaux, une mission capitale, distincte précisément de la judicature, on introduit une certaine confusion des pouvoirs en faisant intervenir ce Conseil d'une manière trop directe, et sur un pied d'égalité avec l'Assemblée dans la nomination des juges. En raison de la nécessité de représenter les principaux systèmes juridiques du monde, il voyait les grandes puissances assurées d'obtenir un siège. D'ailleurs la liste de la Cour d'arbitrage permanente doit être contrôlée par le Conseil, qui y adjoindra aussi la sienne. Et les Etats secondaires peuvent, dans le système proposé, sans qu'aucune atteinte soit portée à l'égalité juridique, accepter une telle représentation, comme une condition de vitalité de l'institution nouvelle qu'il s'agit de créer (1).

La vitalité de la Cour Permanente, comme l'indique le Président du Comité, peut uniquement être assurée, si tous les membres de la Société des Nations, par l'intermédiaire de son Assemblée, ont le premier et le dernier mot dans la nomination des juges.

(1) V. p. 374 : *Procès-Verbaux du Comité Consultatif des Juristes.*

(2) V. p. 395 : *Procès-Verbaux du Comité Consultatif des Juristes.*

(1) V. p. 361, 362 : *Procès-Verbaux du Comité Consultatif des Juristes.*

En se plaçant à son point de vue il nous est facile de conclure que M. Descamps, en reconnaissant dans une certaine mesure la nécessité de la protection des intérêts spéciaux des puissances principales, ne va pas jusqu'au bout. Il ne donne pas de garanties suffisantes. Si le Conseil a le droit de faire des observations sur la liste du collège émanant de la Cour permanente d'arbitrage, ainsi que de présenter sa propre liste, tout cela peut être bien illusoire. L'intervention du Conseil ne dépasse pas le cadre de la candidature et l'Assemblée seule se prononce définitivement, sans aucune participation du Conseil, sans qu'aucun genre de veto lui soit réservé. Si l'Assemblée grâce à sa composition s'obstine dans le choix de représentants des petits Etats, l'observation de la représentation des principaux systèmes juridiques du monde peut également rester inefficace.

C'est ce qui nous prouve le mieux que la réalisation de certaines conditions peut être effectuée seulement dans une organisation apte à les satisfaire. L'observation des privilèges des grandes puissances n'est pas possible par un organe, où celles-ci ne peuvent exercer leur influence. Le système de M. Descamps est incomplet dans ce sens, que l'Assemblée n'assure pas le choix demandé et que les conditions préconisées dans la formation du corps des juges négligent la nomination par l'Assemblée seule.

Le projet du représentant italien, en donnant aux grandes puissances la permanence dans la Cour, renfermait un défaut dans le sens inverse. Mais nous y voyons la situation empirée par la possibilité des coalitions triétatiques. Cette coalition aurait été formée sans aucun doute par les Etats dont les intérêts politiques se complètent. Est-ce que la formation de groupements d'Etats ne conduit pas indubitablement vers une aggravation, au lieu de mener vers l'unification de la politique entre les groupements? Nous avons montré les défauts de ces deux projets et il ne reste qu'à en préconiser un troisième plus solidement combiné. C'est ce qu'a fait le projet Root-Phillimore.

En suggérant l'idée d'élection des juges par le Conseil et par l'Assemblée, M. Root, disait à la troisième séance du Comité, le 18 juin (1), qu'il est possible que la solution du problème se

(1) V. p. 109 : *Procès-Verbaux du Comité Consultatif des Juristes.*

trouve dans l'assimilation de l'organisation de la Cour aux organes politiques de la Société des Nations. Les pouvoirs d'une Cour découlent toujours du pouvoir politique, et il en donne quelques exemples.

Etant donné que le pouvoir politique de la Société des Nations se partage entre le Conseil et l'Assemblée nous voyons que M. Root a pu à juste titre faire cette assimilation. Cette constatation faite et les effets pratiques découverts, il est facile de conclure que cette proposition était la plus indiquée pour être appliquée.

Néanmoins elle n'était pas non plus sans reproches. La collaboration du Conseil et de l'Assemblée dans une action aussi délicate que la nomination des juges a provoqué au sein du comité plusieurs attaques, notamment de la part de MM. Descamps, Hageroup et Fernandez.

Nous avons vu qu'elle était la défense de M. Descamps concernant sa proposition. Les avantages lui servaient en même temps pour combattre la dualité du Conseil et de l'Assemblée. Mais il allat aussi plus loin en affirmant qu'il serait moins heureux et plus aléatoire d'organiser ici un mécanisme compliqué, d'où résulteraient probablement des difficultés, auxquelles ne remédierait qu'imparfaitement une commission médiatrice entre les deux corps électoraux, surtout lorsqu'il s'agit d'un nombre de candidats qui peut s'élever jusqu'à deux cents. Les deux autres admettaient qu'attribuer une part égale au Conseil dans l'élection des juges, c'est donner une influence prépondérance aux puissances qui sont membres des deux corps et qui, par conséquent, auront un double vote.

Mais MM. Hageroup et Fernandez, du fait de l'omission de la compétence du Conseil, se trouvaient dans le même embarras à propos de la représentation des différents systèmes juridiques et des principales civilisations. M. Fernandez qui, d'ailleurs, y voyait une atteinte au principe de l'égalité, s'efforçait d'assurer aux grandes puissances un contrôle effectif sur l'organisation de la Cour. Cependant, pour arriver au même résultat en confiant l'élection à l'assemblée seule, il fallait exiger une majorité assez forte, des deux tiers ou des trois quarts.

M. Hageroup se méfiait de la majoration de l'Assemblée, parce

qu'on ne serait pas sûr que les juges fussent bien choisis. Il avouait le besoin d'un contre-poids au pouvoir de l'Assemblée et ce contre-poids ne pouvait être trouvé que dans l'influence à donner au Conseil.

Comme nous le voyons, M. Hageroup finissait par reconnaître l'impossibilité de se passer du Conseil.

Cette conclusion de M. Hageroup nous confirme la supériorité du système adopté.

Il nous paraît que c'est à tort qu'on a objecté à ce système d'impliquer pour les grandes puissances une influence prépondérante en raison de leur double vote. Pour nous une telle affirmation peut être combattue par deux arguments.

Si le Conseil à l'époque de l'élaboration du Statut était l'organe des grandes puissances et si, par conséquent, la nomination faite par lui était en même temps celle des grandes puissances, dans l'Assemblée, grâce à la majorité exigée, les désirs des grandes puissances peuvent rester irréalisés. C'est que les grandes puissances ne peuvent influencer les élections que par le Conseil et les petites par l'Assemblée. Les puissances principales d'une part, et les puissances secondaires d'autre part, sont traitées d'égal à égal.

Ce vote double est d'autant plus inefficace pour les grandes puissances, que l'intervention du Conseil n'est pas superposée, mais seulement juxtaposée. D'où on pourrait conclure de l'existence d'une prépondérance formelle provenant simplement de la structure des organes de la Société des Nations.

En cas de conflit entre l'Assemblée et le Conseil, ce dernier n'est pas doté du pouvoir de faire prévaloir la désignation des juges, faite par lui. On procède à la formation d'une commission *ad hoc*. C'est une grande preuve du rejet d'une immixtion favorisée du Conseil et des grandes puissances.

En pesant les raisons pour et contre les différents systèmes, on aboutit nécessairement à la préférence de celui qui est visé dans la proposition Root-Phillimore et appliquée dans le statut.

Déjà, pendant la discussion qui s'élève au sein du Comité à propos des différents projets, M. de Lapradelle (1) avait cons-

(1) V. p. 371 : *Procès-Verbaux du Comité Consultatif des Juristes*.

taté qu'on était d'accord sur la nécessité d'établir un équilibre entre les intérêts et les susceptibilités des Etats qui ne le sont pas, d'autre part. Cet équilibre était le critérium qui devait servir pour l'examen des projets en présence desquels on se trouvait dans le Comité.

Ce qu'il préconisait, c'était le système qui éviterait la rupture de l'équilibre entre les deux organes, car dans ce cas, la Société des Nations traverserait une grave crise.

Nous voyons dans ces réflexions une grande vérité. Dans le système adopté, chacun des deux organes délibérants a reçu sa place. Il n'y a ni immixtion du Conseil, ni supériorité de l'Assemblée. Ce serait nier l'évidence, que de ne pas se rendre compte de la distinction des intérêts entre les grandes puissances secondaires. Les confronter est indispensable, ou point de départ de l'organisation d'une Cour internationale.

Le principe de l'égalité des Etats, comme l'a dit M. Hagerup (1), c'est la *Magna Charta* des Etats secondaires. Et c'est une considération éminemment juridique. Il ne faut pas mêler la politique à des problèmes d'ordre juridique, et M. Hagerup est fermement convaincu que si l'on essayait d'introduire un élément d'inégalité dans le projet d'établissement de la Cour de Justice, ce projet tomberait, comme celui de 1907.

D'autre part, M. Root disait qu'on ne peut pas prendre seulement en considération l'égalité des Etats. Tous les Etats peuvent, sans rien abandonner de leur souveraineté, se mettre d'accord pour assurer la justice, mais un pareil accord ne signifie rien si les moyens pratiques donnant le plus de chance de réaliser la justice ne sont pas trouvés. M. Root estime que le but est d'assurer une institution, qui primera la force des grandes et protégera les petites (1).

La conception de M. Root sur l'égalité des Etats est identique avec la théorie de M. de Lapradelle, que nous connaissons.

Ce qui importe ici, c'est de signaler que M. Root et Hagerup ont eu chacun leur point de vue sur l'égalité, mais que tous

(1) V. p. 103 : *Procès-Verbaux du Comité Consultatif des Juristes.*

(1) V. *in extenso*, p. 134 : *Procès-Verbaux du Comité Consultatif des Juristes.*

les deux ont trouvé satisfaction dans l'art. 8 du statut. C'est grâce à l'organisme de la Société des Nations composée du Conseil et de l'Assemblée que la question a pu être tranchée. Ceci fut accentué dans le rapport de M. de Lapradelle, présenté au Conseil. Il disait : « Si, dans le Conseil, les grands Etats risquent de faire la loi aux petits, dans l'Assemblée, les petits Etats risquent de faire la loi aux grands. Pour égaliser la situation entre les uns et les autres il n'y a dès lors qu'un moyen. Au lieu de préférer, comme les uns le demandaient le Conseil à l'Assemblée, ou comme les autres le réclamaient, l'Assemblée au Conseil, il n'y a qu'à faire sortir la Cour d'une désignation égale, simultanée, du Conseil et de l'Assemblée (1).

Le grand mérite de ce système, c'est d'échapper à l'égalité juridique, qui peut aboutir à une inégalité de fait. A vrai dire, c'est l'égalité de fait qui règne. Un équilibre est créé et M. Bustamente (2) l'a bien comparé avec celui qui domine la vie publique pour le bien général, dans presque toutes les organisations vraiment démocratiques.

Son avantage a éclaté aussi pendant la discussion de l'art 10 du Statut (3) devant la troisième Commission de la première Assemblée. M. Lafontaine (4) (Belgique) a critiqué le système d'élection des juges et l'a trouvé trop compliqué et susceptible d'aboutir à des résultats peu désirables. Par exemple, un candidat qui aurait obtenu la presque unanimité à l'Assemblée, mais qui aurait échoué au Conseil ne serait pas élu, tandis qu'un autre qui aurait réuni vingt et une voix à l'Assemblée et cinq au Conseil, le serait.

Après les explications du Président et de M. Fernandez (Brésil), montrant que ce système a le caractère d'une transaction laborieuse, M. Lafontaine a déclaré renoncer à formuler des propositions à ce sujet, et l'art. 10 fut adopté.

Ce système assure aussi le meilleur choix des juges puis-

(1) V. p. 427 : *Procès-Verbaux du Comité Consultatif des Juristes*.

(2) V. p. 129. Bustamente : *La Cour Permanente de Justice Internationale*.

(3) Art. 10. — Sont élus ceux qui ont réuni la majorité absolue des voix dans l'Assemblée et dans le Conseil.

Au cas où le double scrutin de l'Assemblée et du Conseil se porterait sur plus d'un ressortissant du même membre de la S. D. N., le plus âgé est seul élu.

(4) P. 304 : *Actes de la première session de l'Assemblée. Commissions*.

qu'il exige pour chaque nomination la confiance du Conseil et de l'Assemblée.

Le principe de l'égalité étant satisfait, une autre question se pose à nous, à la fin de cet exposé. A cette époque, le Conseil et l'Assemblée se distinguaient non seulement par le mode de désignation de leurs membres, mais aussi par la représentation des intérêts respectifs.

Après la démocratisation du Conseil en 1926, l'état n'est pas resté le même. Il faudrait savoir si maintenant on peut affirmer d'une façon absolue, qu'il y a dans la nomination des juges la participation distincte des grandes et des petites puissances? Mais cette question se rapporte au problème de l'élargissement du Conseil et nous nous contentons ici de noter son importance.

TITRE II

L'IMPORTANCE DE LA DISTINCTION ENTRE LE CORPS ELECTORAL ET LES ORGANES QUI POSENT LES CANDIDATURES

La procédure d'élection des juges de la Cour Permanente de Justice Internationale n'est pas simple; elle est divisée en deux parties: la présentation des candidats et les élections. De sorte que le collège électoral, qui, ainsi que nous l'avons vu dans le chapitre précédent, est composé par le Conseil et l'Assemblée, n'est pas compétent pour poser la candidature. Il doit se prononcer sur une liste de candidats, arrêtée par un autre corps.

La manière de poser la candidature est la même que pour la Cour permanente d'arbitrage créée à La Haye en 1899, et

prévue par l'article 44 de la Convention de La Haye de 1907 sur le règlement pacifique des conflits internationaux. D'après cet article, les groupes nationaux sont formés dans les pays adhérant à la Cour d'arbitrage de La Haye et chargés de procéder à la candidature. Chaque groupement national peut proposer sur une liste quatre candidats, dont deux doivent être les ressortissants d'une puissance étrangère. L'art. 4 du statut en adoptant ce système pour la Cour permanente de justice internationale, l'a élargi également pour les membres de la Société des Nations qui ne sont pas représentés à la Cour d'arbitrage.

On peut se demander quels avantages présente un tel système. A notre avis, il y en a cinq.

1) Les personnes appelées à faire partie de la Cour doivent, d'après l'art. 9 du statut, réunir non seulement individuellement les conditions exigées, mais assurer dans l'ensemble la représentation des grandes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde.

Un corps autorisé à la fois à poser la candidature et à procéder aux élections des personnes proposées, accomplit ces deux actes immédiatement l'un après l'autre. C'est la pratique adoptée aussi dans la Société des Nations pour les autres élections.

Dans l'élection des juges de la Cour Permanente de Justice Internationale, nous remarquons une particularité. Le but est d'élire des juges qui feront partie d'un tribunal international, lequel demeure indépendant de la Société des Nations dans l'exercice de ses fonctions. Pour cette raison on requiert d'eux les qualités indiquées dans l'art. 8. La difficulté du contrôle de ces qualités se heurte à des obstacles d'ordre inverse de ceux du Statut. Une véritable vérification des conditions spéciales des candidats d'un grand nombre de pays est peu réalisable dans un milieu où les candidatures ne dépendent que du bon plaisir des membres présents.

2) Ce système écarte la politique de la justice. Quand l'Assemblée et le Conseil se prononcent sur les candidats préalablement arrêtés par les représentants de leurs membres respectifs, ils ne peuvent être aussi mêlés à la politique, que s'ils

devaient en même temps exercer les deux fonctions. A vrai dire, l'influence de la politique est réduite au minimum par le mode de candidature même. En plus de l'art. 9, les membres de la Cour d'arbitrage sont liés par l'art. 6 du Statut, qui leur recommande avant la désignation des membres, de consulter la plus haute Cour de Justice, les Facultés et Ecoles de droit, les Académies nationales et les sections nationales d'Académies internationales, consacrées à l'étude du Droit.

C'est la préférence des aptitudes juridiques aux représentations nationales, ou comme le dit M. Bustamante pour l'art 6 : « C'est une sorte de plébiscite juridique officiel et extraordinaire » (1).

En conservant la séparation de ces deux fonctions, on ne pouvait pas arriver au même résultat que si on avait attribué la candidature aux différents gouvernements. Le gouvernement, est un organe politique d'un Etat, qui se préoccupe en premier lieu des intérêts de la politique extérieure aussi bien qu'intérieure.

Dans le système adopté, les gouvernements ne sont pas dépourvus de tout rôle. Ce sont eux qui désignent les membres des groupes nationaux, c'est-à-dire qu'ils agissent dans la nomination des juges mais indirectement, par l'intermédiaire des membres de la Cour d'arbitrage.

Les gouvernements ont une certaine participation, mais les abus sont restreints.

L'établissement de la candidature incombe aux personnes connaissant les mérites des futurs juges et, par leur qualité de membres des groupes nationaux de la Cour d'arbitrage, déjà imbus de l'esprit international.

Mais, le dernier mot appartient au Conseil et à l'Assemblée.

3) D'après l'art. 5, chaque groupe ne peut en aucun cas présenter plus de quatre personnes, dont deux au plus de sa nationalité. Ceci rend un grand service à l'internationalisation des intérêts judiciaires et à l'apaisement des passions électorales. Si la présentation et les élections des candidats n'avaient

(1) V. p. 121. Bustamante : *La Cour Permanente de Justice Internationale*.

pas été répartis en deux corps, mais exercées dans un seul, il est peu probable qu'on aurait pu adopter le système d'après lequel un pays peut proposer deux étrangers sur quatre candidats. Lorsqu'il veut faire la candidature, au dernier moment chacun essaie de favoriser le candidat de sa nationalité en négligeant les candidats étrangers.

D'autre part, par cette proposition de candidats étrangers, les Etats s'accoutument à voir des juges d'autres nationalités et c'est pourquoi l'échec de la candidature de leurs nationaux ne peut les affliger beaucoup.

4) Les membres de la Cour Permanente d'arbitrage ne sont pas tous en même temps membres de la Société des Nations. Nous avons vu que l'art. 4 concernant les membres de la Société qui ne sont pas représentés à la Cour Permanente d'arbitrage leur impose aussi la présentation de candidats dans les mêmes conditions qu'aux membres de la Cour d'Arbitrage. Cela s'applique à tous les membres de la Société des Nations, membres ceux qui y sont entrés postérieurement.

Mais d'autre part, il y a des Etats qui sont membres de la Cour d'Arbitrage sans être membres de la Société des Nations, comme les Etats-Unis. Ces membres, au nombre de 4, par une déclaration motivée que leur pays n'est pas signataire du Traité de paix du 28. VI, ni du Statut de la Cour, renoncèrent à désigner les candidats de leurs nationalités pour les élections générales de 1921. Tout de même ce droit leur était reconnu (1) et les pays qui n'ont pas ratifié le Statut peuvent faire des présentations.

D'après M. Bustamente (2) cette dernière anomalie relative n'est pas à blâmer. La Cour ne perdrait rien et gagnerait au contraire, en prestige et en autorité, si ceux qui n'en avaient nul besoin et n'en voulaient pas pour le moment contribuaient à sa constitution. Leurs propositions seraient, le cas échéant, plus impartiales et plus désintéressées.

Mais nous allons voir qu'on peut aboutir au même résultat sans la participation à la constitution de la Cour des non membres de la Société, par la possibilité d'élire des représen-

(1) V. p. 119. Bustamente : *La Cour Permanente de Justice Internationale*.

tants de pays qui ne font pas partie de la Société des Nations, dont la candidature est posée par les groupes nationaux de la Cour d'Arbitrage des membres de la Société des Nations, comme c'était le cas de M. Moore. La même chose s'est produite en 1928, quand à la place de ce dernier fut élu M. Hughes.

Dans les deux cas, on ne peut pas nier l'avantage qui en résulte pour la Société des Nations. Les Etats restés en dehors de la Société des Nations sont ainsi de plus en plus amenés dans sa sphère, et il est possible d'aboutir par ce moyen à les faire entrer dans la Société.

5) La séparation, quant aux organes qui en sont chargés, de la candidature et des élections, nous paraît justifiée par la nécessité d'obtenir les mêmes élus dans un corps électoral divisé en deux, dont chaque partie vote simultanément mais séparément. C'est l'avantage de ce système qui nous intéresse le plus. Le seul contact qui existe entre eux, dans cette opération, se produit dans l'information des résultats acquis et non dans la consultation mutuelle et préalable. Il n'est pas difficile de prévoir que sans la liste des candidats limitée et arrêtée par un tiers l'accord entre les deux organes ne serait pas facile à réaliser. Les conséquences fâcheuses qui en découleraient risqueraient de compromettre l'harmonie des bonnes relations entre le Conseil et l'Assemblée. Le système de la commission médiatrice ou de la cooptation par les membres déjà élus, prévue par les §§ 1 et 3 de l'art. 12 jouerait un grand rôle. Il y a une grande différence concernant l'importance des modalités prévues par l'art. 12, dans le système adopté par le Statut et dans un autre système où on ne conserverait pas l'élimination de la candidature par les organes votants. Dans le premier la commission médiatrice est une exception, tandis que dans l'autre elle serait une règle dans un milieu troublé.

TITRE III

LA SIMULTANEITE DES ELECTIONS DANS LE CONSEIL ET DANS L'ASSEMBLEE

Nous avons vu, dans ce qui précède, que la coexistence des deux organes électoraux ne fait pas obstacle à leur fonctionnement indépendant. Le Conseil et l'Assemblée ne sont pas libre d'élire les juges à leur gré, parce qu'il y a une liste de candidats préalablement établie par un tiers. Leur liberté est limitée, mais dans le cadre qui leur est tracé ils peuvent élire n'importe qui. En ce qui concerne leurs rapports mutuels, ils sont complètement indépendants l'un de l'autre. Ce qui leur est d'ailleurs garanti par l'art. 8 du statut.

Les élections de 1921, ainsi que celles de 1923 et de 1928, se sont déroulées dans des séances simultanées. D'après le Statut la procédure simultanée n'est pas une obligation. L'art. 8 du Statut, en parlant de l'indépendance entre le Conseil et l'Assemblée, ne le renforce pas par la procédure simultanée. Néanmoins, la simultanéité doit-elle être un supplément à la division du corps électoral, c'est une question qui a été discutée aussi au sein du comité consultatif des juristes.

Il y avait une proposition préconisant la procédure de l'Assemblée antérieure à celle du Conseil et par conséquent l'établissement d'une sorte de *veto* en faveur du Conseil. Il y avait aussi une proposition concernant la procédure première du Conseil. Les élections de celui-ci devaient servir d'instructions à l'Assemblée. Cependant ni l'une ni l'autre n'ont prévalu.

Dans le sens de l'adoption lors de la discussion de l'art. 10, devant la troisième commission de l'Assemblée, le gouvernement italien a présenté un amendement à cet article,

visant l'addition du mot « simultanité » (1). Son représentant, M. Ricci Busatti, a expliqué que le gouvernement italien cherchait à éviter que le résultat obtenu dans l'un des deux corps d'électeurs n'influence la décision de l'autre.

L'opinion opposée était soutenue par M. Politis, délégué de la Grèce, qui estimait que le contrat entre le Conseil et l'Assemblée est nécessaire pour l'obtention d'un bon résultat. Il n'y a pas de danger que de cette manière une influence prépondérante soit donnée au Conseil, qui, en effet, serait trop conscient de sa responsabilité pour nommer ou faire nommer des médiocrités.

Sur le même sujet, les gouvernements italien, norvégien et suédois présentèrent la motion suivante :

« Il paraît utile de signaler particulièrement à cet effet le point suivant : Que les scrutins relatifs à l'élection des juges dans le Conseil et dans l'Assemblée — sinon les séances elles-mêmes — soient simultanés : la priorité de l'un d'eux pourrait exercer sur l'autre une influence qui ne serait pas conforme à l'esprit du système (2) ».

En dépit de ces revendications le Statut resta muet à ce sujet. Il en résulte que le mode de la procédure, soit simultanée, soit successive ne dépend pas du Statut. Ce dernier, par son imprécision à ce sujet, laisse la possibilité des deux. C'est dans ce sens que la mémoire du Secrétaire général s'exprime : « soit simultanément, soit successivement ». Le Président de l'Assemblée a déclaré qu'on procéderait simultanément pour les premières élections générales. Par conséquent cette procédure peut être modifiée comme elle a été introduite sans aucune modification préalable du Statut.

L'action simultanée est considérée comme remportant un énorme succès, parce qu'elle empêche l'influence d'un organe sur l'autre, et qu'ainsi elle évite dans le vote de chaque corps tout compromis moral pouvant agir sur l'opinion de l'autre (3).

(1) V. p. 341. Procès-verbaux : *Actes de la première session de l'Assemblée. Commissions.*

(2) *Journal Officiel de la S. D. N.*, numéro du 8 octobre 1921.

(3) P. 133. Bustamente : *La Cour Permanente de la Justice Internationale.*

Pour notre part, nous approuvons une telle affirmation, mais nous allons aussi plus loin en disant que si de cette façon, on assure l'indépendance absolue entre les deux organes de la Société des Nations, telle qu'elle est prescrite par l'art. 8 du Statut, nous ne voyons pas comment une immixtion d'un organe dans les travaux de l'autre pourrait se produire avec une procédure successive.

Nous ne sommes pas partisans d'une simultanéité exclusive, alors que l'indépendance des agissements des organes n'est pas menacée. Nous la préférons, sans la tenir cependant pour indispensable.

Néanmoins la simultanéité a obtenu cette prépondérance sur la procédure successive, parce que, écartant une influence formelle entre les deux organes, elle produit une certaine influence morale, pendant la comparaison des listes. C'est cette influence qui s'exerce en quelque sorte par l'intérêt qui permet au Conseil et à l'Assemblée de participer au choix des juges. Les organes de la Société des Nations s'efforceront de tomber d'accord au lieu de maintenir le « deadlock ». C'est d'autant plus facile que les deux organes sont présents. Alors la simultanéité facilite l'accord entre le Conseil et l'Assemblée.

TITRE IV

LE ROLE ET LES POUVOIRS DE LA COMMISSION MIXTE DE MEDIATION

L'indépendance parfaite des deux organes, telle qu'elle est prévue par le Statut de la Cour et conservée dans les élections des juges est conçue comme une sanction de l'application du principe de l'égalité des États.

Il n'y a qu'un seul contrat technique, l'information réci-

proque des résultats acquis, et même cela indirectement par l'intermédiaire du Secrétaire général. Il se pose ici par l'essence même des choses une question, à savoir: quelle issue doit-on donner en cas d'incompatibilité des élections dans le Conseil et dans l'Assemblée? La réponse est fournie par l'art. 12 du Statut qui prévoit l'intervention d'une commission (1). Du texte de cet article, nous pouvons tirer les cinq caractéristiques suivantes :

1) *Le recours à cette commission est facultatif.* Son intervention ne se produit pas indispensablement. Cette dualité du Conseil et de l'Assemblée peut provoquer de grandes difficultés dans l'obtention de la conformité des élections et cependant on ne recourt pas à la commission médiatrice. D'après l'art. 12, « si après la troisième séance d'élection il reste encore des sièges à pourvoir, il peut être à tout moment formé sur demande, soit de l'Assemblée, soit du Conseil une commission médiatrice ». Cet article ne prévoit aucune obligation de recours parce qu'il dit « il peut ». Par conséquent et le Conseil et l'Assemblée peuvent continuer les scrutins à leur guise.

L'occasion d'une telle interprétation se présenta lors des premières élections générales, après la troisième séance d'élection et en présence du désaccord du Conseil et de l'Assemblée concernant pour la nomination au dernier siège de juge suppléant, le président M. Karnebeeck communiqua à l'Assemblée qu'il n'était saisi d'aucune demande ni de sa part ni de la part du Conseil, de former une commission. A ce propos, il disait : « Nous pourrions peut-être suspendre l'élection jusqu'à un autre pour. Pour être complet, je dois ajouter que si l'Assem-

(1) Art. 12. — Si, après la troisième séance d'élection, il reste encore des sièges soit du Conseil, une commission médiatrice de six membres, nommés trois par l'Assemblée, trois par le Conseil, en vue de choisir pour chaque siège non pourvu un nom à présenter à l'adoption séparée de l'Assemblée et du Conseil.

Peuvent être portées sur cette liste, à l'unanimité toutes personnes satisfaisant aux conditions requises, alors même qu'elles n'auraient pas figuré sur la liste de présentation visée aux articles 4 et 5.

Si la commission médiatrice constate qu'elle ne peut réussir à assurer l'élection, les membres de la Cour déjà nommés pourvoient aux sièges vacants dans un délai à fixer par le Conseil en choisissant parmi les personnes qui ont obtenu des suffrages, soit dans l'Assemblée, soit dans le Conseil.

Si parmi les Juges, il y a partage égal de voix, la voix du juge le plus âgé l'emporte.

blée le veut, on peut procéder à une quatrième élection » (1).

De ce qui précède, il découle clairement que du défaut d'obligation de recourir à la commission médiatrice résulte la possibilité de procéder à des sanctions multiples. Mais c'est pour éviter les procédures vaines et la perte de temps que l'art. 12 a justement prévu la commission médiatrice dans le but de mettre fin aux égarements possibles.

Ainsi, après la troisième séance le Conseil et l'Assemblée peuvent demander la constitution de la commission. Mais cette faculté, après la troisième séance, est liée à la négation de ce droit aux organes avant la troisième séance d'élection. L'une et l'autre disposition tendent vers le même but: s'efforcer le plus largement possible de s'entendre et de ne recourir à la commission de conciliation que devant l'impossibilité d'un accord.

Comme nous l'avons vu, la demande de formation de commission peut émaner soit du Conseil, soit de l'Assemblée. Un accord commun n'est pas la condition. Ainsi la faculté pour un organe de demander la commission a comme contre partie son obligation d'en accepter la formation quand l'autre organe le demande. Aucune obstination ne peut prévaloir, car la commission s'impose par la volonté d'un seul organe. C'est l'art. 12 qui l'a expressément prévu en employant les mots « soit par l'Assemblée », « soit par le Conseil ».

M. Karnebeeck à la dixième séance de la deuxième session de l'Assemblée, en parlant de la procédure, disait :

« Il est à remarquer que quand même vous ne seriez pas d'avis de former cette commission, elle devrait être constituée en vue d'une demande éventuelle du Conseil » (1).

Pendant les premières élections des juges, c'est l'Assemblée qui, sur la proposition de MM. Adatei (1) et Branting a décidé de recourir à la commission conciliatrice sans demander préalablement l'avis du Conseil.

2) *La commission est mixte.* — Elle est composée de six

(1) V. p. 256. *Procès-Verbaux*. Actes II session de l'Assemblée.

(1) V. p. 253. Actes II session de l'Assemblée.

(1) V. p. 256. « N'oubliez pas, messieurs, qu'il suffit à l'Assemblée de décider la création de cette commission médiatrice pour qu'elle fonctionne automatiquement, sans le consentement du Conseil.

membres, nommés, trois par l'Assemblée, trois par le Conseil. Les membres ainsi nommés représentent les organes respectifs et non les candidats en question. Dans les recherches pour trouver une concomitance dans les choix des deux corps électoraux, nous avons deux luttes. Lutte personnelle des candidats, et lutte entre le Conseil et l'Assemblée. Cette dernière lutte l'emporte sur la première. Dans la commission, on cherche à apaiser le conflit entre les deux organes de la Société des Nations et à leur rendre leur bonne harmonie.

Pour que la commission puisse remplir la tâche imposée, on exige que ses membres répondent à certaines conditions. Dans le conflit, on voit qu'à part le souci d'assurer le meilleur choix des juges, on se préoccupe aussi des qualités de ceux, qui seront chargés de proposer les candidats au Conseil et à l'Assemblée.

Le représentant de la Grande Bretagne, M. Fisher, a demandé dans la séance de l'Assemblée qui a décidé la création de la commission, de reporter au lendemain la désignation des membres de la commission, pour qu'on puisse examiner soigneusement les candidats possibles. Mais il alla aussi plus loin et il proposa les trois conditions d'éligibilité suivantes (1):

1) De nommer comme membres de cette commission des délégués d'Etats qui ne sont pas déjà représentés au Conseil.

2) Chacun des trois membres chargés de représenter l'Assemblée devra nécessairement représenter à la Commission un système juridique différent.

3) Il faut qu'aucune des trois personnes nommées ne soit directement intéressée à l'élection d'un des deux candidats en présence.

Le lendemain, quand les élections eurent lieu, on s'inspira de ces conditions. M. Adatci qui était proposé comme un des trois délégués de l'Assemblée, déclina sa candidature à cause de son incompatibilité avec la première condition indiquée par M. Fisher. Dans son refus, il disait, que les membres de l'Assemblée ressortissants de pays qui ont un représentant soit permanent, soit temporaire au Conseil, ne devraient pas être appelés

(1) V. p. 258. Actes II session de l'Assemblée.

à faire partie de la commission, sinon certains pays pourraient disposer de deux voix au sein de cette commission (1).

Pour échapper aux élections des délégués d'un même Etat dans le Conseil et aussi dans l'Assemblée, on accepta raisonnablement cette observation de M. Adatci.

La composition de ladite commission (2) nous témoigne qu'on a tenu compte dans une large mesure de la deuxième condition posée par M. Fisher.

En ce qui concerne la troisième condition, elle a été respectée entièrement, parce que ni M. Alvarez, ni M. Descamps ne figuraient parmi les membres de la commission.

Tandis qu'il n'y avait même aucun représentant du Chili, pays de M. Alvarez, la Belgique eut son représentant en la personne de M. Hymans. Est-ce alors à dire que M. Descamps n'y étant pas directement intéressé, se trouvait l'être indirectement par les attaches nationales qui le lient à M. Hymans.

La présence d'une personne de même nationalité que les candidats cause de conflit, n'empêche pas à notre avis le fonctionnement normal de la commission. Ses membres ne représentent que les corps électoraux respectifs et en outre, comme nous allons voir, la commission n'est pas tenue de proposer un candidat parmi ceux qui étaient en question.

3) *La commission a un caractère médiateur.* — La médiation se présente ici comme la seule issue de cette impasse où sont arrivés le Conseil et l'Assemblée en soutenant d'une façon constante leurs candidats. Il est vraiment très difficile pour les deux organes de renoncer pendant trois séances d'élections, et qui sont évidemment d'une considération internationale incontestable. Un tiers en se basant autrement a plus de chance d'arriver à dénouer le nœud Gordien.

L'apparition de cette commission n'a apporté aucune restriction aux pouvoirs du Conseil et de l'Assemblée de dire leur dernier mot en ce qui concerne les élections définitives. La tâche de la commission est exclusivement conciliatrice et média-

(1) V. p. 272. Actes II session de l'Assemblée.

(2) V. le titre relatif aux élections générales.

trice. La commission ne peut que proposer les candidats susceptibles de pourvoir les sièges vacants. Sur sa proposition le Conseil et l'Assemblée se prononcent séparément. Lors de la discussion au Comité consultatif des juristes sur les pouvoirs dont on allait doter la commission, cette conception a prévalu. M. de Lapradelle s'est exprimé ainsi: puisqu'il s'agit de créer dans le cadre de la Société des Nations un organe nouveau, il est juste que la nomination revienne aux deux organes principaux de cette Société. On éviterait de créer une supériorité fondée sur le Pacte même (1).

Et M. Root à une séance ultérieure faisait remarquer que l'expérience démontre que, lorsque deux corps naturellement opposés doivent se mettre d'accord, il pourrait être impossible d'obtenir cet accord à moins que l'on ait recours à des moyens de conciliation. Pour que cette conciliation puisse être obtenue, il est essentiel qu'on laisse toute liberté à ceux qui sont chargés de cette tâche (2).

Après la discussion à laquelle ces remarques ont donné lieu, on est tombé d'accord sur le mode de nomination (3). Ceci a été ultérieurement approuvé par le Conseil et par l'Assemblée, et le texte fut rédigé dans ce sens.

La liberté du Conseil et de l'Assemblée d'adopter ou de rejeter la proposition faite par la Commission a une contre-partie et ceux-ci n'ont pas à leur disposition une liste de candidats plus ou moins longue, mais une liste qui contient juste autant de noms qu'il y a de sièges à pourvoir.

En vue de donner satisfaction à l'observation de M. Fernandez, M. de Lapradelle proposa la rédaction suivante de deux dernières lignes de l'art. 11 de l'avant projet : « en vue de choisir pour chaque siège non pourvu un nom à présenter à l'adoption séparée de l'Assemblée et du Conseil » (1), qui firent ensuite partie de l'art. 12 du Statut.

(1) V. p. 150 : *Procès-Verbaux du Comité Consultatif des Juristes*.

(2) V. p. 433 : *Procès-Verbaux du Comité Consultatif des Juristes*.

(3) La Commission médiatrice ne doit pas faire de nominations.

L'élection des titulaires des sièges qui restent à remplir doit être faite sur la base d'un rapport à dresser par la commission médiatrice, par le Conseil et par l'Assemblée. Cette procédure sera expressément stipulée dans le texte. (V. p. 399 : *Procès-Verbaux du Comité Consultatif des Juristes*.)

4) *La Commission est dotée d'un droit exorbitant les pouvoirs du Conseil et de l'Assemblée.* Ce droit consiste dans l'entière liberté du choix des candidats. Ce choix n'est pas limité à la liste des candidats arrêtée par les groupes nationaux de la Cour d'Arbitrage. Il va au delà et la commission peut choisir des personnes qui n'y figurent pas. Ce qui pour le Conseil et l'Assemblée agissant sans recours à la commission constituerait un excès de pouvoir, est un droit pour la Commission. Nous pouvons envisager ce droit au point de vue de sa raison d'être, de sa restriction, de ses effets, et de son côté pratique.

La raison pour laquelle on a attribué à la commission un pouvoir qu'on n'a donné ni au Conseil ni à l'Assemblée, s'explique par la situation étrange dans laquelle on se trouve à cette phase des élections. C'est un conflit qui amène la création de cette commission. Comme tout conflit, celui-ci présente aussi une tension qu'il faut diminuer. Pour atteindre son but la commission ne doit pas se borner aux candidatures du Conseil et de l'Assemblée, elle peut choisir n'importe quelle personne susceptible d'être juge international. Si l'apaisement du conflit exige la proposition de personnes dont les noms ne figurent pas sur liste de la Cour d'arbitrage, elle peut les provoquer également.

Néanmoins le pouvoir de la commission n'est pas sans restriction. On a eu en vue la perte de temps qui serait causée par la possibilité d'un refus. On a conditionné la proposition de la commission par la règle de l'unanimité de ses membres.

L'intervention de la commission ne présente aucun inconvénient, puisque le corps électoral doit approuver. Si les personnes désignées ne conviennent pas, elles seront repoussées par ceux qui ont compétence pour les nommer.

M. de Lapradelle, dans son rapport, disait à ce sujet que s'il convenait d'élargir le cercle des éligibles en cessant d'exiger la condition d'une présentation directe par les différentes sections de la Cour d'arbitrage, il fallait prendre une garantie contre le choix arbitraire, à ce moment, sous des influences politiques, de

deux corps d'un caractère éminemment politique, l'Assemblée et le Conseil (1).

En pensant à cette garantie, nous pouvons conclure que la commission se présente sous tous les points avec sa qualité médiatrice. Elle a un droit exorbitant, mais comme le dernier mot appartient au Conseil et à l'Assemblée, ce sont eux qui en profitent.

On a fait une distinction dans les agissements électoraux du Conseil et de l'Assemblée. S'ils élisent sans le recours à la commission mixte, il n'y a aucune dérogation à l'art. 4 du Statut. Inversement, si l'intervention de la commission est indispensable, le deuxième passage de l'art. 12 du Statut s'applique.

D'ailleurs cette extension, il nous semble, n'a pas une grande efficacité. La liste des groupes nationaux de la Cour d'arbitrage sera suffisamment longue pour que la commission puisse s'y arrêter. Le recours à la commission de conciliation, opéré en 1921 en est la meilleure preuve.

5) *Le dessaisissement de la commission.* — Il se peut que le Conseil et l'Assemblée ne tombent pas d'accord pour élire les personnes proposées par la commission. Alors son intervention a été vaine. Le Comité consultatif des juristes en déterminant les points de nominations dans les trois derniers prévoyait :

Si le Conseil et l'Assemblée ne réussissent pas à se mettre d'accord, les sièges sont remplis par cooptation, par les membres de la Cour, si elle est déjà instituée ou, autrement, par les juges qui ont été élus par l'Assemblée et par le Conseil.

S'il y a des partages de voix dans la Cour ou parmi les juges, il faudra introduire un moyen pour les départager. Ce moyen sera expressément mentionné dans le texte.

Il est entendu que la cooptation de la Cour ou des juges ne peut porter sur des noms désignés par la commission médiatrice. La Cour sera ainsi arbitre entre l'Assemblée et le Conseil (2).

(1) V. p. 713 : *Procès-Verbaux du Comité Consultatif des Juristes.*

(2) V. p. 399 : *Idem.*

Le texte définitif a été inspiré par ces idées ; nous les voyons dans l'art. 12 du Statut.

Le dessaisissement ne s'opère pas automatiquement, parce que l'art. 12 exige la constatation par la commission qu'elle ne peut réussir à assurer l'élection. Une question se pose alors de savoir combien de fois la commission peut présenter les candidatures de médiation. Le texte est muet à ce sujet. Il dit : « si la commission médiatrice constate, etc. » On pourrait conclure qu'on laisse à la commission médiatrice le soin de déterminer si sa tâche est accomplie ou non, et qu'elle peut après l'échec d'une proposition auprès du Conseil et de l'Assemblée en faire une autre. En pratique cela nous paraît guère possible. La commission médiatrice qui intervient dans un conflit, tâchera de l'apaiser en proposant des personnes acceptables par les deux corps. Il nous semble qu'aussi, en pareil cas, le Conseil et l'Assemblée ne s'obstineraient pas.

Ce que prévoyait un autre point, le partage égal des voix, l'art. 12 l'a envisagé aussi en prescrivant que la voix du juge le plus âgé l'emportera.

En apparence il pourrait être curieux de voir seul le Conseil fixer le délai dans lequel les membres de la Cour devront pourvoir aux sièges vacants, et obvier ainsi au principe d'égalité entre le Conseil et l'Assemblée, qui jusqu'alors a été soigneusement conservé au cours de toute cette opération.

Il faut se rendre compte qu'il importerait d'apaiser un conflit déjà suffisamment creusé et que peut-être un certain ajournement serait opportun. L'Assemblée ne se réunit annuellement qu'en septembre. Pour la simple fixation d'une opération d'un tiers il serait inutile de convoquer une Assemblée extraordinaire. D'autre part, le Conseil par une simple fixation du délai et à cause de l'organisation indépendante de la Cour ne peut pas exercer d'influence sur elle.

La cooptation parmi les membres de la Cour est le dernier moyen de compléter la Cour. Il enlève la nomination des juges au Conseil et à l'Assemblée. Cette privation est largement compensée par la nécessité de ne pas laisser la Cour incomplète et de dénouer par n'importe quel moyen un conflit entre les deux

organes de la Société des Nations, dont les bons rapports sont la meilleure garantie d'un bon fonctionnement de la Société même.

TITRE V

LES JUGES ET LEURS ELECTIONS

La Cour Permanente de Justice Internationale se compose de 11 juges titulaires et de 4 juges suppléants. Ce nombre, qui a été fixé par l'art. 3 du Statut peut être augmenté d'après la disposition du même article sur la proposition du Conseil et avec l'approbation de l'Assemblée. L'augmentation prévue est de 4 sièges pour les juges titulaires et 2 sièges pour les juges suppléants.

Tous les juges sont élus pour une durée de neuf ans et ils jouissent d'une rééligibilité indéfinie. Un juge tout en restant le ressortissant de sa nation, n'est pas son représentant, parce qu'il assume le fonctionnement de la Justice internationale dans la Cour Permanente au nom de la Société des Nations. Indépendant en face de son pays, le juge n'est pas subordonné à ses instructions et son gouvernement ne peut pas le révoquer. D'autre part comme la durée de ses fonctions est précise il jouit de l'immovibilité aussi à l'égard de la Société des Nations.

Pour qu'un juge puisse accomplir sa tâche, il faut que son élection soit valable, et qu'il prenne d'après l'art. 20 du Statut, en séance publique, l'engagement solennel d'exercer ses attributions en pleine impartialité et en toute conscience.

Pour éviter une prépondérance particulière d'un Etat par la possibilité que le double scrutin de l'Assemblée et du Conseil porte sur plusieurs ressortissants de cet Etat, l'art. 10 prescrit qu'en pareil cas, le plus âgé est seul élu.

Pour la validité des élections quatre conditions sont exigées :
1° La candidature ; 2° Le consentement préalable des candidats ;

3° L'élection simultanée, mais séparée du Conseil et de l'Assemblée ; 4° L'approbation des élus.

Jusqu'alors on a procédé une fois aux élections générales en 1921 et deux fois aux élections partielles, en 1923 et 1928.



LES ELECTIONS GENERALES DE 1921

I. La Candidature

Comme nous l'avons vu, l'établissement des candidats d'après l'art. 9 incombe aux groupes nationaux particuliers. Ces groupes nationaux ne présentent pas leurs listes par l'intermédiaire de leurs représentants respectifs au Conseil et à l'Assemblée, mais les transmettent au Secrétaire général de la Société des Nations. L'initiative de la désignation des candidats est, en vertu de l'art. 5 du Statut, à la charge du Secrétaire général de la Société des Nations (1).

Le Conseil de la Société des Nations, réuni lors de sa douzième session à Paris, en février-mars 1921, a décidé que le Secrétaire général de la Société des Nations est autorisé à prendre, à partir du 1^{er} avril, toutes les mesures nécessaires afin d'obtenir une désignation conditionnelle des candidats, si le Statut de la Cour n'a pas, à cette date, été ratifié par vingt-quatre membres de la Société (1).

(1) Art. 5. — Trois mois au moins avant la date de l'élection, le Secrétaire Général de la Société des Nations, invite par écrit les membres de la Cour d'arbitrage appartenant aux Etats mentionnés à l'annexe du Pats ou entrés ultérieurement dans la Société des Nations, ainsi que les personnes désignées conformément à l'alinéa 2 de l'article 4, à procéder dans un délai déterminé par groupes nationaux à la présentation de personnes en situation de remplir les fonctions de membre de la Cour.

Chaque groupe ne peut en aucun cas présenter plus de quatre personnes, dont deu au plus de sa nationalité. En aucun cas, il ne peut être présenté un nombre de candidats plus élevé que le double des places à remplir.

(1) V. p. 156 : *Journal Officiel de la S. D. N.*, numéro 2, 1921.

En vertu de cette autorisation, le Secrétaire Général a envoyé le 1^{er} avril la lettre circulaire aux membres de la Société et aux Etats signataires des conventions de 1899 et de 1907 leur demandant de lui faire connaître les noms de leurs représentants à la Cour Permanente d'arbitrage. Comme parmi les membres de la Société des Nations, il y a des Etats qui ne sont pas en même temps signataires desdites conventions, le Secrétaire général, par cette lettre, a invité ces Etats à procéder à la formation des groupes nationaux.

Dans une note adressée particulièrement aux membres de la Société qui ne sont pas membres de la Cour Permanente d'arbitrage, le Secrétaire Général de la Société des Nations a insisté pour qu'ils désignent les électeurs au plus tard le 1^{er} juin, c'est-à-dire la date à laquelle les invitations pour la nomination des candidats en vertu de l'art. 5 devaient être envoyées. Par conséquent, le Secrétaire Général prévenait les membres de la Société qui ne sont pas représentés à la Cour Permanente d'Arbitrage et qui n'auraient pas procédé à la nomination des électeurs avant la date précitée qu'ils ne pourront avoir aucune influence sur le choix des candidats au poste de juge de la Cour Permanente de Justice Internationale.

Le 2 juin, le Secrétaire général adressa aux membres des groupes nationaux, la lettre circulaire relative à la désignation des candidats pour l'élection des membres de la Cour. Par cette lettre, le Secrétaire général priait le destinataire de se mettre en rapport avec ses collègues du groupe afin de faire présenter par ce dernier, agissant comme groupe, les personnes susceptibles de remplir les fonctions de membre de la Cour. Il signalait que les désignations devaient être reçues par le Secrétariat de la Société des Nations au plus tard le 15 août 1921. Le nombre de vingt quatre ratifications du protocole de signature du Statut de la Cour n'ayant pas été atteint jusqu'alors, les désignations devaient, en vertu de ce qui précède, être considérées, comme conditionnelles, c'est-à-dire qu'elles étaient subordonnées à la condition suspensive indiquée plus haut, que les élections aient lieu à la prochaine session de l'assemblée (1).

(1) P. 427 : *Journal Officiel de la S. D. N.*, numéros 5-6, 1921.

En septembre 1921, l'Assemblée se trouva en présence d'un Statut ratifié par 27 membres (2).

Les Sociétaires répondirent à cette demande et le Secrétaire général fut saisi en temps utile de 89 candidatures.

En possession de cette liste de candidats et ayant obtenu le nombre nécessaire de ratifications, le Conseil et l'Assemblée avaient la possibilité d'élire les juges titulaires et suppléants.

2. Le consentement préalable des candidats.

Nous avons mentionné que pour la validité des élections, on exige le consentement des personnes proposées aux postes judiciaires. En classant cette condition nous avons eu en vue un consentement tacite consistant dans le fait qu'ils ne déclinaient pas leur candidature. Aux élections de 1921, plusieurs candidats (1) ignoraient qu'ils étaient proposés. Ceci est notamment la conséquence de la disposition de l'art. 5, § 2, que chaque groupe ne peut en aucun cas présenter plus de quatre personnes, dont deux au plus de sa nationalité.

Ne pouvant pas renoncer à leurs fonctions actuelles et en raison de l'incompatibilité avec la situation de juge à La Haye, ils déclinerent leur candidature; ce sont: MM. Ador, Bourgeois, Doherty, Fromageot, Gonzalez, Hontoria, Hymans, Lange, Marks de Wurtemberg, Poincaré et, à la veille même des élections, le 14 septembre, M. Wessels retira sa candidature.

C'est sur le 79 candidats restants que le Conseil et l'Assemblée devaient se prononcer.

3. L'élection.

La préparation et la procédure des élections étaient contenues

(2) Afrique du Sud, Albanie, Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Bulgarie; Canada; Danemark; Espagne; France; Grande-Bretagne; Grèce; Haïti, Hollande; Indes, Italie, Japon, Norvège; Nouvelle-Zélande, Pologne; Roumanie, Siam, Etat Serbe-Croate-Slovène; Suède; Suisse; Uruguay.

(1) Voir les lettres de renonciation p. 819 : *Journal Officiel de la S. D. N.*, numéro 8, 1921.

dans un mémoire du Secrétaire Général présenté à l'Assemblée, le 13 septembre. Comme nous avons montré jusqu'à présent en quoi consistait le rôle préparatoire du Secrétaire Général, nous ne voulons retenir ici que la procédure. D'après ce mémoire: l'Assemblée et le Conseil, soit simultanément, soit à des dates différentes, se réuniront pour procéder séparément à la première élection. Le vote se poursuivra jusqu'à ce que à l'Assemblée et au Conseil, onze candidats aient obtenu la majorité absolue. Les deux listes établies par les corps électoraux devront être confrontées par le Secrétariat. Les candidats ayant obtenu la majorité nécessaire dans les deux corps électoraux seront proclamés définitivement élus (1).

Le Statut même prévoit ces élections séparées dans le Conseil et l'Assemblée dans les art. 8, 10, 11 et 12.

Le Président de l'Assemblée M. van Karnebeck, après avoir communiqué à l'Assemblée ledit mémoire, l'informa que : lorsque l'Assemblée plénière se réunira dans la salle, le Conseil se réunira en même temps en séance privée dans les bureaux du Secrétariat pour se prononcer sur la liste des candidats, déjà distribuée parmi les membres de l'Assemblée. La communication des résultats du Conseil sera faite sous scellés au Président de l'Assemblée aussitôt après l'élection. L'ouverture de la procédure électorale était fixée au 14 septembre.

Le scrutin eut lieu à la tribune, par appel nominal, dans les formes réglementaires. Le nombre des votants au premier tour était de 42 et par conséquent la majorité absolue de 22. Mais à ce premier tour, il n'y eut que neuf candidats définitivement élus (1).

Il restait deux sièges à pourvoir. Une discussion s'éleva sur le nombre des candidats à présenter aux scrutins suivants. L'art. 21 du règlement intérieur de l'Assemblée ne coïncide pas avec le Statut de la Cour et particulièrement avec les art. 7, 9 et 12.

D'après l'art. 21 du règlement intérieur, l'Assemblée ne

(1) V. p. 805 : *Journal Officiel de la S. D. N.*, numéro 8, 1921.

(1) Sont élus : MM. Altamira (Espagne), 23 voix; Alvarez (Chili), 24 voix; Anzilotti (Italie), 24 voix; Barboza (Brésil), 38 voix; De Bustamente (Cuba), 26 voix; Lord Finley (Grande-Bretagne), 29 voix; Loder (Hollande), 24 voix; Oda (Japon), 29 voix; Weiss (France), 30 voix.

devrait pas se prononcer sur toute la liste des candidats, présentée par le Secrétariat, mais seulement sur ceux qui furent candidats dans le premier tour. Inversement les articles du Statut ne prévoyant aucune restriction du nombre des candidats pour les scrutins successifs, laissent croire que tous les candidats sont toujours susceptibles d'être présentés. L'importance de cette question était augmentée par la nécessité de conserver les bons rapports entre le Conseil et l'Assemblée.

M. Fernandez, délégué du Brésil, disait à cette séance : « Or, si nous limitons notre choix à une liste restreinte, découlant du résultat du premier scrutin, non seulement la conciliation sera bien plus difficile à établir entre les diverses délégations, mais l'accord sera presque impossible avec le Conseil, dans le cas où celui-ci aurait porté son choix sur des noms ne figurant pas sur la liste restreinte à laquelle nous devons nous tenir » (1).

M. Fernandez luttait contre cette nouvelle condition d'éligibilité concernant l'Assemblée, tandis que le Conseil, délivré de l'application du règlement intérieur de l'Assemblée et n'ayant aucune disposition de ce genre dans son propre règlement, restait libre de choisir les juges parmi tous les candidats inscrits sur la liste. A vrai dire, cette différence aurait constitué un privilège pour le Conseil; M. Fernandez disait : « On instituerait ainsi une nouvelle inégalité entre l'Assemblée et le Conseil, et cette inégalité serait très grave ».

L'application du règlement intérieur de l'Assemblée se heurtait à une triple difficulté. Elle faisait obstacle à l'établissement d'un accord entre les diverses délégations, à l'harmonie dans les rapports des deux organes, et enfin créait une difficulté de satisfaire tout le monde par le choix, en tenant compte à la fois de la compétence des candidats et de la répartition équitable des postes judiciaires parmi les nombreux membres.

La proposition de M. Fernandez fut soutenue par M. Adatci, délégué japonais, Fisher, délégué de la Grande Bretagne, Seferiadès, délégué de la Grèce et Scialoja, délégué italien. Ce dernier

(1) V. p. 238 : II^e session de l'Assemblée. Séance plénière.

disait: « Le règlement spécial de la Cour de Justice, qui a pour nous force de loi, a donc décidé que la procédure de l'élection serait toujours la même, quel que fût le nombre des scrutins » (1).

La thèse opposée fut défendue par le président même et par M. Restrepo, délégué de la Colombie. Ils invoquèrent qu'en l'absence des indications les plus nécessaires dans le Statut quant aux élections, la règle générale du règlement intérieur doit être appliquée tant qu'un autre règlement n'y apporte pas de dérogation.

Le délégué colombien fit observer, comme argument très précieux à l'appui de sa thèse, qu'il serait inutile de charger l'Assemblée de se prononcer sur toute la liste des candidats puisque au premier tour avaient été pour ainsi dire indiqués pour devenir juges les représentants de la Suisse, de la Roumanie, des Etats-Unis, du Canada et de la Belgique.

Nous mentionnons cet argument de M. Restrepo pour en montrer la fausseté. Les élections faites nous ont révélé que ni le nom du représentant de la Belgique, ni celui du représentant du Canada ne figurent parmi les noms des juges titulaires et suppléants.

La discussion aboutit à l'adoption de la motion de M. Fernandez telle qu'elle avait été conçue :

« L'Assemblée,

D'accord avec l'art. 7 du Statut de la Cour de Permanence de Justice Internationale et par dérogation à l'art. 21 de son règlement intérieur,

Décide que les candidats portés sur la liste dressée par le Secrétariat, en exécution dudit art. 7 du statut, sont éligibles aux tours de scrutin auxquels l'Assemblée procédera éventuellement dans une même séance électorale (1).

C'est sur cette base qu'on a continué les élections (2).

(1) V. p. 244 : *Les Actes de la II^e session de l'Assemblée.*

(1) V. p. 239 : *II^e session de l'Assemblée. Séance plénière.*

(2) Au deuxième tour il y eut :

Votants, 42; Bulletins blancs ou nuls, 2; Suffrages exprimés, 40; Majorité absolue, 21.

Le résultat des votes attribuait un siège à M. Moore, et il ne restait plus que le onzième siège à pourvoir.

Au troisième tour (42 votants et une majorité absolue de 21 voix), personne n'obtint 21 voix.

Au quatrième tour, 39 délégations votèrent, la majorité exigée n'était plus que de 20 voix, mais de nouveau personne ne l'obtint.

Le cinquième tour successif (42 votants et 22 voix de majorité absolue) aboutit à l'élection au dernier siège. M. Huber obtint juste cette majorité et il fut ainsi élu par l'Assemblée comme onzième juge.

Pendant ce temps, le Conseil avait terminé son choix. La comparaison des listes montra qu'il y avait accord pour 9 juges. Pour les deux autres places, le Conseil avait élu MM. Nyholm (Danemark) et Descamps (Belgique) et l'Assemblée MM. Alvarez (Chili) et Huber (Suisse).

Le Conseil et l'Assemblée reprirent leurs séances et procédèrent à une nouvelle élection. La douzième séance de l'Assemblée désigna MM. Huber et Nyholm, qui furent également les élus du Conseil.

A la même séance l'Assemblée continua à élire les juges suppléants. Au premier tour de scrutin, il y avait 42 votants (la majorité absolue 22). Parmi les candidats, seuls M. Alvarez et M. Negulesco (Roumanie) atteignirent ce nombre et furent élus.

Le deuxième tour, avec 42 votants, ne donna à personne les 21 voix nécessaires.

Au troisième tour, 40 votants donnèrent la majorité de 21 à MM. Wang Chung Hai (Chine) et Yovanovitch (Etat des Serbes, Croates et Slovènes).

La comparaison de ces élections avec celles du Conseil montra que ce dernier avait élu MM. Descamps, Negulesco, Wang Chung Hai et Yovanovitch. Alors que MM. Negulesco, Yovanovitch et Wang Chunh Hai furent proclamés élus, il y avait doute pour MM. Descamps et Alvarez. Il fut nécessaire de procéder de nouveau au scrutin dans les deux corps, afin de savoir qui serait le quatrième juge.

Mais le Conseil et l'Assemblée s'obstinèrent dans le choix de leurs premiers élus et les trois scrutins successifs aboutirent

tous dans l'Assemblée à l'élection de M. Alvarez et dans le Conseil à celle de M. Descamps.

Conformément à l'art. 12 du Statut, puisqu'il restait encore un siège de juge suppléant à pourvoir après la troisième séance d'élection, M. Adatci (Japon) proposa à l'Assemblée de demander la formation de la commission mixte de médiation. L'Assemblée accepta cette proposition et nomma, le lendemain, ses représentants dans la commission: MM. Zahle (Danemark), Motta (Suisse) et van Swinderen (Hollande).

Le Conseil, de son côté, y envoya MM. Quinones de Leon (Espagne), Wellington Koo (Chine) et Hymans (Belgique).

La commission médiatrice ne prit en considération ni M. Descamps, ni M. Alvarez. Elle proposa à l'Assemblée et au Conseil M. Bleichmann (Norvège), un des 79 candidats des groupes nationaux de la Cour d'arbitrage, qui fut accepté par les deux corps. C'est ainsi qu'avec un recours à la commission médiatrice, le Conseil et l'Assemblée élirent les juges de la Cour Permanente de Justice Internationale.

4. L'approbation des élus.

Les onze juges titulaires et les quatre juges suppléants furent immédiatement informés de leur nomination. Ils répondirent dans un temps très court qu'ils acceptaient d'assumer les fonctions de juges internationaux.

Le Secrétaire général communiqua à tous les membres la constitution définitive de la Cour Permanente et celle-ci, suivant le désir de l'Assemblée, put commencer à entrer en fonctions.

LES ELECTIONS PARTIELLES

10 septembre 1923 et 8 septembre 1928.

La mort du juge Ruy Barbosa rendit nécessaire l'élection d'un remplaçant. L'art. 14 du Statut prévoit les élections partielles et il est ainsi conçu : « Il est pourvu de deux sièges

devenus vacants, selon la méthode suivie pour la première élection. Le membre de la Cour élu en remplacement d'un membre dont le mandat n'est pas expiré achève le terme du mandat de son prédécesseur ».

Le gouvernement britannique, par sa note du 29 mars 1923, saisit le Conseil de cette question et demanda son inscription à l'ordre du jour de la session du Conseil d'avril.

Le Conseil, à sa séance (1) du 17 avril, adopta la résolution de charger la quatrième session de l'Assemblée de remplacer Ruy Barbosa à la Cour.

Suivant l'art. 5 du Statut, le Secrétaire général invite les groupes nationaux de la Cour d'arbitrage à poser les candidatures. Au moment de l'ouverture des travaux de la quatrième Assemblée, 31 candidatures étaient réunies au Secrétariat général.

L'élection avait été fixée pour l'Assemblée, ainsi que pour le Conseil, au 10 septembre.

À la veille des élections, MM. Politis et Alvarez retirèrent leur candidature et 29 candidats restèrent en présence.

Le vote eut lieu dans l'Assemblée et dans le Conseil (2).

M. E. de Silva Pessoa fut élu dans l'Assemblée au premier et unique scrutin.

Pour comparer cette élection avec celle du Conseil, la séance de l'Assemblée fut suspendue.

Le Conseil procédant à l'élection choisit la même personne. Le Président du Conseil, K. Ishii, envoya à l'Assemblée une lettre (1), par laquelle il l'informait de l'issue des élections dans le Conseil. Ce fut sans aucune difficulté et sans aucun recours à la commission médiatrice, que le président de l'Assemblée, M. de la Torriente y Perara put, à la reprise de la séance,

(1) Dans la même séance il fut résolu que le Secrétaire Général soumettrait à l'examen des membres de la Société des Nations l'observation de proposer comme candidats des personnes qui puissent se trouver en mesure d'assister aux sessions et de consacrer tout le temps nécessaire aux travaux de la Cour. (V. p. 554 : *Journal Officiel de la S. D.N.*, 1923).

(2) Le résultat du dépouillement du scrutin de l'Assemblée était le suivant :

Nombre de votants, 46; Majorité absolue, 24.

Ont obtenu :

MM. Epitacio da Silva Pessoa (Brésil), 34 voix; Ameer Ali (Inde), 4 voix; Zeballos (Argentine), 2 voix; Anglin (Canada), 1 voix; De la Barra (Mexique), 1 voix; Descamps (Belgique), 1 voix; Guerrero (Salvador), 1 voix; Hammar skjold (Suède), 1 voix; J. W. Wessels (Afrique du Sud), 1 voix.

(2) P. 23. Actes.: IV^e session de l'Assemblée.

proclamer M. Epitacio de Silva Pessoa, membre de la Cour Permanente de Justice Internationale.

La deuxième occasion de procéder à l'élection partielle se présenta lors de la démission de M. John Bassett Moore, juge titulaire. La neuvième session de l'Assemblée à sa troisième séance du 4 septembre 1928, après avoir pris connaissance du désir de M. Moore de quitter la Cour, accepta sa démission et décida en même temps de procéder, le 8 septembre, à une élection tendant à pourvoir un siège devenu vacant.

Le jour indiqué, l'Assemblée procéda à l'élection pendant que le Conseil y procédait de son côté (1).

Le résultat du scrutin dans l'Assemblée fut l'élection de M. Charles Evans Hughes, ancien secrétaire d'Etat des Etats-Unis d'Amérique et ancien juge à la Cour suprême des Etats-Unis.

Comme le président du Conseil en exercice, M. Procope annonça que le même candidat avait obtenu l'unanimité des voix dans le Conseil, M. Hughes élu par le Conseil et par l'Assemblée à la majorité requise, fut proclamé successeur de M. G. B. Moore.



De ces deux élections partielles nous pouvons tirer deux observations: l'une se rapportant au Statut, l'autre d'un caractère politique.

L'art. 14 du Statut adopte la même procédure pour les élections partielles que pour les élections générales. Nous ne voyons à cela aucun inconvénient, car ici il s'agit de satisfaire

(1) Le scrutin opéré par l'appel nominal donna dans l'Assemblée le résultat suivant :

Nombre de votants, 48; Majorité absolue, 25.

MM. Charles Evans Hughes, 41 voix; Walter Simons, 5 voix; Sir Joannes

Ont obtenu :

Wilhelmus Wessels, 1 voix; Sir AAbdur Rahim, 1 voix. (V. p. 2 : *Compte rendu de la IX^e session ordinaire de l'Assemblée de la S. D. N.*, IX^e séance plénière, samedi 8 septembre 1928.)

le même intérêt. Tout en adoptant la même méthode, l'art. 14 fait pourtant une distinction quant à la durée du mandat entre les élections partielles et générales. D'après le texte, le successeur reste en fonctions jusqu'à l'expiration du mandat du juge remplacé; une élection partielle ne peut pas préjudicier aux élections générales, qui doivent s'effectuer régulièrement.

L'autre observation signale la tendance à pourvoir au siège devenu vacant par l'élection d'un représentant de la même nationalité à laquelle appartenait le juge ayant démissionné. Comme cette pratique s'est manifestée à deux reprises au profit d'un grand Etat, il est possible de croire que les grandes puissances la maintiendront toujours. Pourtant il est à espérer que cela ne sera pas une règle habituelle aux dépens du choix des meilleures aptitudes.

CHAPITRE III

L'AUGMENTATION DU NOMBRE DES MEMBRES DU CONSEIL

(art. 4, § 2 du Pacte)

La concomitance d'action du Conseil et de l'Assemblée. — La distinction parmi les grandes puissances. — La différence entre l'augmentation des sièges permanents et temporaires. — La soustraction à l'art 26 du Pacte de l'élargissement du Conseil. — La non-existence d'une condition de réciprocité dans l'augmentation des deux catégories de sièges du Conseil. — L'exclusivité du Conseil pour l'initiative de l'augmentation de sa composition. — L'esprit et la lettre de l'article 4, § 2, en ce qui concerne la question de savoir à qui appartient le droit de demander un siège permanent. — Les réformes du Conseil de 1922 et de 1926.

TITRE I

LE FONDEMENT DE CETTE ATTRIBUTION COMMUNE

Le Conseil ne fut pas apprécié par les auteurs du Pacte comme *deus ex machina*. On a admis la possibilité de son rema-

niement. La modification du nombre des membres du Conseil est d'autant plus intéressante étant donnée la distinction qui existe entre ses membres, distinction qui est consacrée dans l'art. 4 du Pacte (1).

Les revendications des petits Etats pour obtenir la représentation de leurs intérêt a trouvé sa réalisation, et au Conseil siègent à côté des grandes puissances quatre Etats à titre temporaire. La représentation au Conseil des Etats ayant des intérêts limités devait maintenir l'équilibre des grands et des petits Etats dans la Société des Nations et soustraire les deux organes délibérants de la Société des Nations à une distinction profonde.

L'entrée dans la Société entraîne *eo ipso* pour cet Etat le droit d'envoyer ses représentants dans l'Assemblée. Or, l'Assemblée englobe tous les membres, ce qui n'est pas le cas avec le Conseil, dont la composition est restreinte. Il faut satisfaire certaines exigences pour devenir membre du Conseil, car les qualités de membre de la Société des Nations et celle de membre du Conseil ne sont pas toujours compatibles.

La Société des Nations n'est pas considérée comme une société fermée, composée exclusivement de ses membres originaires signataires du Traité de paix et de ceux dont les noms figurent dans l'annexe du Pacte. D'après l'article premier, tout Etat, dominion ou colonie qui se gouverne librement peut devenir membre de la Société en accomplissant certaines conditions nécessaires.

Une organisation, pour assurer sa vitalité, doit nécessairement être élastique dans une certaine mesure. Un changement considérable dans sa composition doit amener une modification dans la direction de ses affaires. Etant ouverte aux représentants de tous les membres, l'Assemblée n'a pas une composition restreinte, et c'est pourquoi la question de l'augmentation spéciale de ses membres ne se pose pas. Pour le Conseil, nous rencontrons le cas inverse. A cause de sa composition déterminée, l'augmentation de ses membres pourrait être mise à l'ordre du jour si la situation internationale venait à se modifier.

Sous ce rapport, le deuxième passage de l'art. 4 avec forte

(1) V. art 4, § 1.

raison, a prévu l'augmentation des membres du Conseil, soit

permanents, soit temporaires dans les termes suivants: « Avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée, le Conseil peut désigner d'autres membres de la Société dont la représentation sera désormais permanente au Conseil. Il peut, avec la même approbation, augmenter le nombre des membres de la Société qui seront choisis par l'Assemblée pour être représentés au Conseil ».

Cette rédaction présente deux caractéristiques: L'action commune du Conseil et de l'Assemblée et l'inégalité des votes dans ces deux organes pour rendre leurs décisions valables.

Avant d'examiner le premier point, nous voulons attirer l'attention sur une inexactitude commise par M. Hoijer. Il dit: « En ce qui concerne l'augmentation du nombre des membres du Conseil, cette augmentation peut porter sur les membres permanents ou sur les membres électifs. Dans le premier cas, c'est le Conseil qui en prend l'initiative et qui désigne les nouveaux avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée. Dans la seconde hypothèse, c'est l'Assemblée qui choisit les nouveaux membres à la majorité » (1).

M. Hoijer en interprétant le deuxième passage de l'art. 4, fait une distinction entre la compétence requise pour l'augmentation des membres permanents et celle qu'on exige pour les membres temporaires. Une telle différence n'existe pas dans le texte et nous pensons que M. Hoijer a commis une erreur en confondant l'augmentation du nombre des membres temporaires avec leur élection.

La réponse au premier point devait justifier pourquoi on a fait intervenir l'Assemblée dans l'augmentation des membres du Conseil. On pourrait penser que de cette façon l'Assemblée va s'approprier une certaine prérogative sur le Conseil, parce que c'est elle qui va décider de combien de membres le Conseil sera composé. Par sa participation en cette matière, elle pourrait mettre obstacle à tout élargissement du Conseil, préconisé seulement par lui-même.

(1) Hoijer: *Le Pacte de la Société des Nations*, p. 79-80.

Ainsi, le Conseil n'étant pas seul maître de prendre cette mesure se trouverait lié par la décision de l'Assemblée.

Une telle observation pourrait être faite à juste titre si l'Assemblée n'avait pas ses intérêts personnels dans la composition du Conseil. Et ses intérêts émanent de la non-distinction personnelle des membres qui composent le Conseil et l'Assemblée. Les membres du Conseil sont les Etats et ces Etats mêmes sont en même temps membres de l'Assemblée.

En plus de ses membres permanents, le Conseil a des membres non permanents qui sont désignés librement par l'Assemblée. Ces élus de l'Assemblée sont en quelque sorte ses représentants au Conseil; en assumant leurs fonctions auprès des représentants permanents des grandes puissances, ils s'efforcent de faire valoir les intérêts des petits et moyens Etats.

Mais si l'on peut dire que les membres non permanents représentent en quelque sorte l'Assemblée au Conseil, et si, pour cette raison, l'intervention de l'Assemblée est justifiée, on peut se demander pourquoi l'Assemblée délibère aussi pour les sièges permanents, alors qu'une grande puissance ne représente qu'elle seule.

Son intervention nous apparaît alors comme une garantie pour elle-même. Si le Conseil demeurerait seul compétent pour se prononcer sur l'attribution d'un siège permanent à une puissance, il pourrait augmenter le nombre des sièges permanents à sa guise pour réfréner les aspirations de l'Assemblée.

Par surcroît, il y a aussi un autre intérêt qui milite en faveur de la compétence commune dans l'augmentation des membres du Conseil, soit permanents, soit temporaires. Un remaniement dans la composition du Conseil peut avoir de graves répercussions sur la répartition des compétences entre lui et l'Assemblée, ou au moins peut influencer l'exécution des travaux dans un autre sens. Lorsqu'il s'agit d'un changement qui peut causer de telles conséquences, il ne faut pas qu'un organe fasse la loi à l'autre.

Or, la double procédure du Conseil et de l'Assemblée sauvegarde leurs intérêts respectifs et maintient l'équilibre entre eux.



De cette classification des membres du Conseil en membres permanents électifs, il ne faut pas conclure que toutes les grandes puissances, en raison de leur importance respective, ont droit *ipso facto* à un siège permanent. Du texte du Pacte, il émane très clairement que seules les puissances principales alliées et associées ont un siège réservé par le Pacte lui-même, tandis que l'obtention des sièges permanents par les autres grandes puissances, est subordonnée aux résolutions du Conseil et de l'Assemblée. C'est une inégalité originaire parmi les sièges permanents, qui est d'ailleurs justifiée par la composition primordiale de la Société.

La deuxième observation concernant ce même passage se rapporte à la règle de l'unanimité pour l'adoption de la décision dans le Conseil, tandis que dans l'Assemblée la majorité suffit. L'égalité dans l'action à ce sujet n'a pas trouvé son application en ce qui concerne le mode de décision. L'unanimité dans l'Assemblée pourrait apporter des entraves sérieuses et écarter toute augmentation. Il suffirait qu'il se trouve pour voter contre un seul Etat ayant l'ambition d'obtenir un siège au Conseil et conscient, que l'augmentation ne lui profiterait pas.

Pour le Conseil, on aurait pu, après la grande réforme de 1926, exiger le même mode. Mais dans sa composition primitive, il était en effet le noyau des grandes puissances alliées qui ont dirigé la Conférence de la Paix et les travaux d'élaboration du Pacte de la Société des Nations. C'est pourquoi la concordance de leurs volontés à propos d'un changement dans l'organisation de la Société se révélait comme indispensable.

A la fin, il serait utile de faire une distinction entre la répartition des compétences pour l'augmentation des membres du Conseil d'une part, et d'autre part, pour l'élection des membres non permanents et la fixation des règles concernant ces élections.

Le choix des membres temporaires est laissé d'après l'art. 4, § 1, à la désignation libre de l'Assemblée. Aucune intervention

du Conseil n'est demandée et elle est exclue par la nature même de cette attribution. Pour que les membres temporaires soient les représentants de l'Assemblée au Conseil, il faut laisser à celle-ci pleine liberté pour les désigner.

Le désir de lui conserver cette liberté explique de la même façon la fixation des règles des élections par l'Assemblée prévue dans l'amendement à l'art 4 entre le deuxième et le troisième alinéas.

Si l'Assemblée reste maîtresse d'élire les membres temporaires et de déterminer les règles de leurs élections, est-ce qu'elle a compétence aussi pour se prononcer sur l'élection d'un membre permanent? Le Pacte ne le dit pas et nous estimons que cette question ne peut pas avoir une réponse affirmative. L'augmentation du nombre des membres et leur nomination, quoique deux actes distincts en ce qui concerne les membres temporaires, s'unissent en un seul lorsqu'il faut élargir le Conseil par l'addition d'un membre permanent. C'est une particularité des sièges permanents qu'ils sont destinés à des Etats déterminés et qu'on ne peut procéder à leur augmentation sans une nomination simultanée. L'augmentation des sièges permanents au Conseil comportant alors en soi la nomination des nouveaux membres, et effaçant aussi la question du mode d'élections, appartient à la compétence commune du Conseil et de l'Assemblée.

TITRE II

LA NATURE DE LA REFORME DU CONSEIL

L'augmentation du nombre des membres du Conseil, quoique entraînant une altération sensible de l'organisme de la Société, ne rentre pas dans le domaine de l'art. 26 du Pacte. L'art. 4 dans son deuxième alinéa établit cette exception. Entre ces deux articles il y a lieu de noter une double distinction. Tout d'abord, la réforme du Conseil se produit sans aucun amendement. L'augmentation du nombre de ses membres n'oblige pas à procéder à une modification du Pacte. Ensuite l'art. 4, § 2, n'exige pas la soumission des décisions du Conseil et de l'Assemblée aux ratifications des membres de la Société des Nations.

En ce qui concerne ce deuxième fait, les décisions du Conseil et de l'Assemblée sont définitives et valables à la seule condition qu'elles aient été rendues à l'unanimité dans le Conseil et à la majorité dans l'Assemblée. Ainsi, après les votes de l'Assemblée et du Conseil il n'existe aucune autorité supérieure qui vienne sanctionner leurs résolutions. Par conséquent cette procédure simplifiée implique en soi la conservation de tout le prestige des deux organes délibérants de la Société des Nations. Ce système trouve en pratique un soutien dans la nécessité d'obtenir rapidement le remaniement du Conseil. La soumission des décisions aux ratifications postérieures des membres fait obstacle à ce but, car elle retarde fatalement la mise en vigueur de la réforme. Il n'est pas toujours possible d'obtenir en temps utile le nombre nécessaire de ratifications.

L'obtention des ratifications rencontre des difficultés. Ceci se voit d'après le terme demandé dans l'art. 26, § 2 et d'après les délais, dans lesquels les amendements ont été adoptés en pratique.

Il pourrait donc en résulter un ralentissement pour la réforme du Conseil, qui aurait eu des conséquences d'autant plus sensibles que les exigences en sont plus justifiées.

L'inconvénient provenant du fait que la réforme du Conseil n'aboutit pas à un amendement, est compensé par l'avantage d'éviter une procédure encombrante et restrictive. La nécessité qu'il y a à ce que les effets efficaces de la réforme se fassent sentir le plus tôt possible, justifie la soustraction à l'art. 26 de l'élargissement du Conseil.

Pourtant M. Scelle critique cette exception. Il lui objecte ceci: « N'est-il pas un peu déconcertant de voir que ces précautions accumulées dans des cas moins importants aient été négligés dans une circonstance grave et lorsqu'il s'agissait d'une réforme fondamentale ? »

Sans doute, objectera-t-on que le Pacte lui-même prévoyait dans son art 4, la possibilité pour le Conseil et l'Assemblée de procéder à cet élargissement du Conseil, l'un à l'unanimité, l'autre à la majorité simple, et que les deux organes ont ainsi strictement usé de leur compétence » (1).

Nous sommes d'accord en principe avec M. le professeur Scelle, qu'il est étrange de voir introduire une simplification de procédure pour une question des plus importantes. Néanmoins l'observation faite de M. Scelle est la pure vérité parce qu'une telle réforme se trouvait en face d'un article spécial. D'après le principe juridique que la règle spéciale abroge la règle générale, le recours à l'art. 26 avec toutes ses précautions était exclu.

Nous ne pouvons admettre comment, par la réforme opérée, on a déformé le sens de l'art. 4. M. G. Scelle, dans sa critique, continue à dire: « L'objection est sérieuse, elle n'est pas péremp-

(1) V. p. 106. Scelle : *Une crise de la S. D. N.*

toire. Dans un texte, il y a l'esprit et la lettre. La lettre de l'art. 4 autorisait la réforme, l'esprit non » (1).

Nous avons démontré que l'art. 4 prévoit expressément une procédure spéciale pour l'augmentation des membres du Conseil. L'insertion au Pacte de cette procédure spéciale nous prouve que la réforme fut exécutée non seulement selon la lettre, mais aussi dans l'esprit de l'article. Sinon, pourquoi aurait-on prévu une disposition particulière ?

Le Pacte prévoit pour l'augmentation du nombre des membres du Conseil une exemption de l'art. 26, c'est aussi ce que constate M. Struycken dans les paroles suivantes qu'il a prononcées pendant la discussion à propos de la réforme de 1922 :

« Ceux qui estiment que les fondements de l'organisation de la Société des Nations doivent être à l'abri de modifications trop faciles doivent regretter, que la composition de l'organe principal de la Société n'ait pas été mise sous la sauvegarde de la procédure prévue pour la révision du Pacte (2) ».

La doctrine distingue aussi la révision du Pacte de l'augmentation du nombre des membres du Conseil. MM. Schücking et Wehberg sont d'avis que l'art. 4 § 2 fait une très importante exception à l'art. 26 quand il s'agit de l'augmentation du nombre des membres permanents et non permanents du Conseil » (3).

M. Gonsiorowski s'exprime ainsi : « Nous avons donc une disposition spéciale qui permet d'augmenter le nombre des membres permanents et temporaires du Conseil sans recourir à un amendement du Pacte selon la procédure prévue à l'art. 26 (4) ».

Ce sont deux questions bien différentes de savoir quel mode est le meilleur et quelle procédure est prévue.

M. G. Scelle craint que la procédure employée n'entraîne nécessairement des demandes d'autres puissances pour la création de nouveaux sièges avec toutes les menaces d'un veto ou

(1) V. p. 107. Scelle : *Une crise de la S. D. N.*

(2) V. p. 223. Actes : III^e session de l'Assemblée. Séanc plénière, premier volume.

(3) V. p. 310 : *Die Satzung Völkerbundes.*

(4) V. p. 243 : *La Société des Nations*, T. 1.

d'une démission. Il fait aussi ce reproche que par la décision de l'Assemblée à la majorité, les membres de la Société ont abandonné beaucoup plus de leur souveraineté qu'ils ne l'avaient cru tout d'abord en entrant dans la Société. Que les critiques soient fondées ou non, nous ne voulons pas entrer dans ces détails. Dans le même ordre d'idées déjà exposées, nous voulons signaler qu'on ne peut pas reprocher au Conseil et à l'Assemblée l'excès de leurs pouvoirs respectifs. La procédure fut telle qu'elle a été prévue. Ne pouvant pas adopter une autre procédure, il reste à savoir si on peut changer le Pacte à ce sujet en étendant l'art. 26 à l'augmentation du nombre des membres du Conseil. Mais, c'est une question qui se greffe sur celle de savoir quels effets produit le système de l'art. 4.

Certes, la réforme du Conseil, réalisée déjà à deux reprises nous prouve que l'augmentation du nombre des membres non permanents, ainsi que l'attribution d'un siège permanent à un Etat, n'étaient pas des œuvres résolues et réalisées soudainement, mais qu'ils étaient les résultats d'une préparation préalable.

Alors, dans un tel état de choses, nous voyons que la réforme du Conseil est aussi soustraite à l'action d'événements, ou d'impressions de séance, qui sont, d'après M. Scelle, rendus inefficaces par l'art. 26.

Nous aboutissons à la conclusion que les inconvénients de la légèreté de la procédure spéciale de l'art. 4 sont largement compensés par la nature de la question qui exige une étude minutieuse. Les deux réformes le démontrent bien. La réforme de 1922 était déjà entamée en 1921 et celle de 1926 était une œuvre d'une longue haleine.



L'augmentation du nombre des membres non permanents amène la pénétration de l'Assemblée au Conseil. C'est une démocratisation du Conseil qui y permet des représentations de familles de nations, des ententes régionales et continentales. Mais une augmentation démesurée se heurterait à une difficulté assez grave. S'il y avait un plus grand nombre de membres au

Conseil, la règle de l'unanimité serait mise en question. En jetant un regard sur l'avenir il pourrait être possible que sous ce rapport la Société des Nations se trouve dans l'alternative ou d'abandonner la règle de l'unanimité au Conseil, ou de diminuer le nombre des membres du Conseil. Les deux solutions sont d'une grande importance. La première entraînerait forcément une modification du caractère de la Société des Nations, tandis que l'autre causerait le mécontentement de ceux dont la possibilité d'entrer au Conseil, se trouve de ce fait affaiblie.

C'est une possibilité d'avenir qu'il y a intérêt à mentionner, car en cas de diminution du nombre des membres, se pose la question de savoir quel article du Pacte doit être appliqué, l'art. 4, § 2 ou l'art. 26. Comme le premier ne mentionne que l'augmentation des membres, il faut conclure qu'il ne peut s'appliquer aussi à leur diminution. Or, la diminution des membres du Conseil n'ayant pas été retirée par un texte spécial à l'art. 26 se trouve donc dans le domaine de ce dernier. C'est dans ce sens que se prononce la doctrine, en particulier MM. Olof Hoijer (1) et M. Gonsiorowski (2).

A notre avis, il n'y a pas de difficulté à maintenir cette distinction. L'augmentation des membres après un échange de vues minutieux et une discussion profonde peut rester dans le domaine du Conseil et de l'Assemblée. La diminution, qui est un problème plus grave, présente la tendance inverse de la démocratisation et pourrait peser lourdement sur les membres de la Société des Nations. Dans le cas de l'augmentation, les membres de la Société des Nations ne peuvent être saisis de l'idée qu'on désire leur enlever un certain privilège, on le leur élargit, au contraire. Chaque privation d'une possibilité d'obtenir un privilège cause un malaise. Et pour éviter que le Conseil et l'Assemblée dotés d'une faculté de décision définitive puissent, sous l'impulsion des passions, mettre obstacle à une réforme éventuellement utile, il est bon de soumettre la même question aux réflexions séparées des membres de la Société des Nations.

Un autre problème est attaché à la distinction du mode de

(1) V. p. 80 : *Le Pacte de la Société des Nations*.

(2) V. p. 243 : *La Société des Nations et le problème de la Paix*.

réforme du Conseil et du système général de l'art. 26. D'après le dernier paragraphe de l'art. 26, tout membre de la Société en cas de notification du refus d'accepter un amendement cesse de faire partie de la Société. D'après l'art. 4, la non-adhésion à la réforme du Conseil n'entraîne pas l'exclusion de la Société.

A première vue il pourrait sembler illogique que n'importe quelle modification de la Charte, peut-être de minime importance, laisse par le refus d'accepter cette modification, la liberté aux membres de la Société de se retirer en cas de désapprobation, alors qu'une grande réforme visant la structure juridique de la Société n'entraîne pas cette même conséquence.

Mais il faut se rendre compte de la procédure de l'art. 26, et considérer qu'un Etat a à sa disposition tout le temps nécessaire pour la ratification, et pour réfléchir sur son retrait de la Société ou non. Dans l'art. 4 nous n'avons aucune réflexion possible après les décisions du Conseil et de l'Assemblée, et il serait dangereux d'accorder aux membres un tel pouvoir aussitôt après les délibérations des organes compétents. D'ailleurs s'il désapprouve la réforme du Conseil, tout membre a la faculté de recourir à l'art 1 § 3, qui prévoit pour n'importe quel motif le droit de se retirer de la Société.

Mais à bien réfléchir cet article ne désire pas non plus apporter d'entraves. Avant de se retirer de la Société il pose comme condition à remplir un préavis de deux ans. L'Espagne a notifié en 1926 son désir de se retirer, pourtant à l'heure actuelle elle est encore membre de la Société. Quoique sa décision de 1926 ait été prise avec préméditation et après de longs pourparlers, dans ce délai de deux ans, elle a bien réfléchi. Cet exemple nous démontre toute la sagesse d'un délai suffisant et toute l'opportunité de l'absence dans l'art. 4 d'une disposition prévoyant un retrait immédiat.

LES REFORMES

A. — *Les tentatives de 1921*

En présence d'une disposition de l'art. 4 prévoyant la possibilité d'une augmentation du nombre des membres du Conseil et en présence d'une résolution de la Société des Nations, rendue à Bruxelles en décembre 1919 qu'il serait de l'intérêt de la Société des Nations de réaliser cette possibilité (1), une demande d'augmentation des membres du Conseil pouvait se faire jour.

Cette question a été soulevée en 1921 à la première commission de la deuxième session de l'Assemblée. Sous l'influence du rapport de M. Zahle (Danemark) relatif aux conclusions adoptées par la Commission des amendements sur la répartition géographique des sièges, une discussion s'était ouverte sur la proposition de M. Rolin (Belgique) concernant l'augmentation des membres temporaires du Conseil, afin de pouvoir mieux y assurer la répartition géographique des sièges.

Pour démontrer que la composition primitive du Conseil ne garantissait pas suffisamment la répartition géographique des sièges, le délégué rappelait que la première session de l'Assemblée avait déjà approuvé une proposition de la Chine tendant à ce que le Conseil admette dans son sein des Etats qui ne sont ni européens ni américains. C'était la naissance de l'idée continentale ou régionale, dont l'importance s'est augmentée au cours des années. La commission a proposé de renouveler ce vœu. Le délégué demandait à le traduire en chiffres. Ces Etats sont au nombre de huit: Chine, Siam, Libéria, Haïti et quatre dominions britanniques. Ce chiffre ne représente pas le cinquième du total de

(1) V. cette décision dans Sch. et Wehb., p. 311.

quarante-quatre membres non-permanents qui peuvent accéder au Conseil. Il résulterait donc de l'application de la proposition chinoise une injustice et pour l'Amérique, qui compte seize membres, et pour l'Europe, qui en compte vingt.

Si l'on portait à six le nombre des membres éligibles, la répartition géographique se ferait sans difficulté (1). Mais la question de l'augmentation dans la Commission de la II^e session de l'Assemblée, n'était pas seulement soulevée pour les membres temporaires, elle l'était aussi pour les membres permanents, par le délégué du Chili, M. Edwards.

La question paraissait actuelle et réalisable parce que la situation s'était modifiée. Au moment de la signature du Pacte, la Société ne comptait que 42 membres; pendant la deuxième session, il y en avait 48. A vrai dire, l'argument numérique n'aurait pas été relativement si fort, s'il n'y avait pas eu d'autres considérations.

En Europe on était en présence d'ententes régionales, comme la Petite Entente et le bloc des Etats Scandinaves. En Amérique latine, il y avait une entente entre ces pays. Les pays qui composaient ces ententes étaient les membres de la Société des Nations. Là leur situation était renforcée, et leurs revendications pour les sièges au Conseil étaient d'autant plus justifiées qu'ils ne devaient pas seulement défendre leurs propres intérêts, mais aussi ceux de leurs groupes. Et comme les intérêts des groupes l'emportaient sur ceux des Etats particuliers, la question du régionalisme se posait à l'état embryonnaire.

En se basant sur l'existence plus ou moins visible, mais pourtant déjà très réelle à cet époque, des ententes régionales. M. Edwards (Chili) proposa une augmentation du nombre des membres du Conseil de deux sièges permanents, qui seraient attribués l'un à l'Espagne, l'autre au Brésil, et d'un siège non permanent.

La proposition du délégué belge, M. Rolin, et celle de M. Edwards, se distinguaient par le caractère des sièges à augmenter. La première ne visait que l'élargissement du Conseil

(1) V. Actes. II^e session de l'Assemblée, p. 35

par la création de nouveaux sièges temporaires, et la deuxième tendait principalement à la création de deux sièges permanents et subsidiairement d'un siège électif. Mais ni l'une ni l'autre n'ont vu leur réalisation dans cette Assemblée. L'augmentation du nombre des sièges permanents fut laissée pour l'année 1926, et celle des sièges temporaires fut reprise et réalisée l'année suivante.



Une augmentation du nombre des membres électifs implique en soi un ensemble de questions à résoudre. Nous aurons l'occasion, lorsque nous exposerons les réformes exécutées, de traiter ces questions mieux qu'ici, où il ne s'agit que d'une tentative.

Néanmoins, il y a un point de la répartition des compétences qui présente un grand intérêt et qui n'a été abordé qu'à la deuxième session de l'Assemblée.

C'est la question de la réciprocité de l'initiative du Conseil et de l'Assemblée pour procéder à une augmentation des membres du Conseil.

L'art. 4 dans son deuxième paragraphe prévoyait la procédure suivante: « Avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée, le Conseil peut désigner... »

Il en résulte que c'est le Conseil qui désigne sous la condition d'une approbation ultérieure de l'Assemblée. C'est au Conseil qu'incombe l'initiative.

Pourtant il n'est pas sans intérêt de savoir si la réciprocité dans l'initiative est admise. En laissant néanmoins au Conseil la désignation, une approbation préalable de l'Assemblée, renfermant en soi l'initiative, est-elle possible?

Nous estimons qu'elle ne peut être admise. L'attribution de l'initiative présente une certaine importance. La formation primitive du Conseil révélait la prédominance des grandes Puissances. L'initiative du Conseil en faveur de son élargissement assure aux grandes puissances que leur point de vue trouvera son application. Le Conseil, dans une question exigeant l'approbation de l'Assemblée, ne risquerait pas de se compromettre par sa résolution, s'il n'était pas préalablement convaincu qu'il obtiendra

l'approbation de l'Assemblée. Dans cette matière, il est d'autant plus facile pour le Conseil de sentir le pouls de l'Assemblée qu'une telle réforme présente un intérêt pour l'Assemblée, c'est-à-dire pour ceux qui aspirent à entrer dans le Conseil.

Voyons la situation inverse. Si on laissait à l'Assemblée l'initiative, grâce à la règle de la majorité, elle pourrait passer outre aux désirs des grandes puissances. L'élargissement du Conseil est un problème auquel sont très sensibles les puissances représentées au Conseil. Au cas où elles ne soutiendraient pas cette réforme et en présence d'une décision de l'Assemblée, prise à la majorité des voix des petits Etats, et tendant vers une augmentation des sièges au Conseil, le Conseil et l'Assemblée entreraient dans une impasse.

L'obstination de l'Assemblée en face du Conseil est possible dans une question qui soulève le problème des rapports entre les grands et les petits Etats, et le serait plus encore si on donnait à l'Assemblée un instrument lui attribuant le pouvoir d'agir en premier lieu.

Une initiative mutuelle, émanant de la rédaction de l'art. 4, ou même une tendance à son adoption, comme nous l'avons démontré, nous paraît dangereuse pour le maintien de l'accord du Conseil et de l'Assemblée dans une de leurs attributions communes.

Pourtant la question avait été posée à propos de la proposition de M. Rolin. Le président de la 1^{re} Commission devant laquelle s'est déroulée la discussion sur cette proposition, M. Scialoja, se demandait si l'intervention de M. Rolin ne soulevait pas une question préalable. En effet, selon l'art. 4 l'initiative d'augmenter le nombre des membres du Conseil revient au Conseil avec l'approbation de l'Assemblée.

La première commission était unanime pour respecter les prérogatives du Conseil. Il s'agissait seulement de concilier ce respect avec la nécessité de ne pas abandonner une telle réforme.

M. Andrade, délégué du Portugal, considérait que la proposition de M. Rolin était très importante, mais qu'elle arrivait à l'improviste, sans que la commission en ait été préalablement saisie. Il ne lui paraissait pas possible de l'examiner à ce moment, il insistait sur sa demande d'ajournement afin que l'on puisse

discuter à loisir sur la forme et sur le fond de la proposition belge (1).

Le délégué du Portugal s'en tenait strictement à la rédaction restreinte de l'art. 4. Cependant l'auteur de la proposition, d'accord avec les délégués grec et brésilien, préconisait la transmission immédiate au Conseil, du procès-verbal de la discussion de la Commission, et sa prise en considération d'urgence qu'il y a lieu de réformer le Conseil.

La motion rédigée dans ce sens satisfaisait l'intérêt qu'il y avait à ne pas abandonner cette question, mais constituait une démarche officielle auprès du Conseil. Ce pouvoir de la Commission n'émanait pas de l'art. 4. Il fallut accommoder la forme avec les pouvoirs véritables, ce qui a été fait par la motion suivante de M. Zahle (Danemark):

« La première commission prie son président de bien vouloir faire part officieusement aux membres du Conseil de la discussion qui a eu lieu à la première commission, dans sa séance d'aujourd'hui (2) ».

Cette proposition adoptée fut remise au Conseil. Celui-ci ne répondit pas officiellement à la commission. A la troisième séance du 3 octobre 1921, le président informa la commission que la réponse écrite du Conseil à la demande que lui avait adressée officieusement la commission, ne lui était pas encore parvenue. Il donna la parole à M. Wellington Koo, représentant la Chine, pour faire une communication à la commission au nom du Conseil. Le délégué chinois donna alors lecture de la communication suivante qu'il ne présentait qu'à titre officieux, demandant à la commission de considérer en quelque sorte que c'est son président lui-même qui lui en donne connaissance :

« Le Conseil a estimé, après mûr examen, que dans les circonstances actuelles, il n'est pas opportun d'augmenter le nombre des membres du Conseil (2) . »

M. Wellington Koo ajouta que son but était uniquement de communiquer la décision du Conseil, mais qu'il croyait pouvoir

(1) V. p. 36. Actes : II^e session de l'Assemblée. Commission.

(2) V. p. 39. Actes : II^e session de l'Assemblée. Commission.

(3) V. p. 120. Actes : II^e session de l'Assemblée. Commission.

exprimer son opinion toute individuelle que cette conclusion du Conseil ne fermait pas la porte à une augmentation possible de ses membres dans l'avenir, et ne se référait qu'au présent (1).

Dans la discussion qui s'engagea aussitôt à ce propos, on interpréta la réponse du Conseil dans le sens d'un renvoi à l'an prochain de la décision. On pensait qu'à ce moment le Conseil aurait probablement décidé, s'il est ou non nécessaire de prendre l'initiative, qui lui appartient, de proposer une augmentation des membres du Conseil.

Ce qui frappait dans la réponse du Conseil c'était son deuxième passage. Le Conseil demandait à la commission une chose qu'il lui est impossible de faire sans savoir ce que décidera le Conseil. La Commission ne pouvait pas déterminer les règles relatives à la durée du mandat et aux conditions de rééligibilité. Il lui paraissait, en effet, peu efficace de procéder à cette réglementation, qui, par la modification de la composition du Conseil, serait soumise à une revision à brève échéance.

C'est dans ce sens que fut présenté le rapport de la Commission à la trente-troisième séance de l'Assemblée par M. Zahle.

L'Assemblée adopta les conclusions du rapport de la première commission et la deuxième était ainsi conçue:

« Qu'en l'absence de toute décision au sujet du nombre des membres non permanents du Conseil, il n'y a pas lieu d'arrêter des textes précis, étant entendu que, lors des élections de l'année prochaine, il sera tenu compte, tant pour la fixation de la durée totale des fonctions de chaque membre que pour les conditions de rééligibilité, du temps déjà passé en fonctions en vertu des élections précédentes (2). »

L'Assemblée, à la même session, a décidé d'insérer un amendement entre le deuxième et troisième passage de l'art. 4 (3), prévoyant le mode d'établissement des règles des élections. Les règles mêmes des élections n'étaient pas arrêtées, suivant la résolution adoptée.

(1) V. p. 120. Actes : II^e session de l'Assemblée. Commission.

(2) Actes : II^e session de l'Assemblée, p. 893.

(3) « L'Assemblée fixe à la majorité des deux tiers, les règles concernant les élections des membres non permanents du Conseil, et, en particulier, celles concernant la durée de leur mandat et les conditions de rééligibilité. »

L'augmentation du nombre des membres du Conseil et la fixation des règles de leur élection sont en vérité deux questions connexes. La première est de telle nature qu'elle met en jeu la deuxième. Une augmentation des membres du Conseil s'impose par la nécessité de modifier l'état de choses existant. Elle doit s'opérer d'après un criterium. Pour assurer l'application de ce criterium, l'élaboration d'un système de règles relatives aux élections est indispensable.

La connexité de ces deux questions n'entraîne tout de même pas la même compétence, pour les deux questions.

Laissons à part l'examen de cette question, et terminons ce chapitre par une conclusion sur la forme des rapports entre le Conseil et l'Assemblée dans l'échange de leurs communications.

La commission n'ayant pas le pouvoir d'initiative et ne voulant pas négliger l'importance du fond de la question suscitée a eu recours à une communication officieuse. Le Conseil ne voyant dans ce procédé non officiel aucune atteinte à ses prérogatives en a pris l'acte. Comme il fallait répondre à la commission, le Conseil l'a fait, mais lui aussi à titre officieux. C'est la réciprocité dans le mode de communications. Mais il y en a encore plus. La commission a chargé son président de remettre la motion au Conseil. Ce dernier a fait lire sa réponse par un de ses membres qui a fait observer qu'on doit considérer que c'est en quelque sorte son Président lui-même qui en donne connaissance.

Est-ce qu'il ne résulte pas de tout ceci le respect de la procédure organisée par l'art. 4 et la sauvegarde de l'égalité du Conseil et de l'Assemblée, considérée dans la commission?

B. — *La première réforme de 1922*

Les prévisions de la première commission de l'Assemblée, lors de sa deuxième session que le Conseil aura décidé d'ici la lors de sa deuxième session, que le Conseil aura décidé d'ici la menter le nombre des membres du Conseil, se sont réalisées.

Par une lettre commune adressée au Président du Conseil le 19 septembre 1922, MM. Léon Bourgeois et Lord Balfour soumi-
rent au Conseil, au nom des gouvernements français et britan-

nique, la proposition d'augmenter le nombre des membres du Conseil. Dans leurs lettres, ils disent qu'en effet depuis l'entrée en vigueur du Pacte, le nombre des Etats membres de la Société s'est accru dans une proportion considérable par l'admission de neuf Etats nouveaux, ce qui porte à cinquante et un le nombre des pays membres de la Société.

D'autre part, il est très difficile d'assurer d'une manière équitable la répartition des sièges non permanents entre les différents pays qui, en raison d'intérêts communs, ont tendance à constituer des groupements.

C'est pour permettre à ceux qui ne sont pas représentés d'une façon permanente au Conseil de prendre tout de même une part active à ses travaux qu'ils proposaient au Conseil l'adoption de la résolution suivante:

1° En vertu de l'alinéa 2 de l'art. 4 du Pacte, le Conseil décide de porter de quatre à six le nombre des membres qui seront choisis par l'Assemblée pour être représentés au Conseil.

2° Cette décision du Conseil sera soumise immédiatement à l'approbation de l'Assemblée.

3° La décision entrera en vigueur immédiatement après avoir été approuvée par la majorité de l'Assemblée (1).

Après la lecture de cette lettre, la discussion s'engagea dans le Conseil sur le point de savoir si cette réforme ne modifie en rien la base fondamentale de la constitution du Conseil qui était établie sur l'équilibre entre le nombre des membres permanents et celui des membres non permanents. Déjà la lettre de MM. Léon Bourgeois et lord Balfour s'en préoccupait, mais elle réfutait la possibilité d'une remarque par l'existence même de la règle de l'unanimité et par la prévision pour l'avenir d'une augmentation des membres permanents.

Comment cette question porte atteinte à la base fondamentale de la constitution du Conseil, et de quelle manière elle est résolue, ceci nous intéresse d'un point de vue particulier. Nous devons savoir quelles sont les limites des pouvoirs du Conseil et de

(1) V. p. 1415. (Lettre) : *Journal Officiel de la S. D. N.* numéro 11, novembre 1922.

l'Assemblée, agissant en commun et nous aurons l'occasion d'y revenir pour donner notre avis.

Le Conseil a jugé que cette réforme doit être provisoire, car il convient de réserver la possibilité d'introduire des modifications ultérieures dans la proportion édictée par le Pacte et de ne pas leur préjuger.

Dans ce sens il présenta à l'Assemblée un projet de résolution et ainsi il prit l'initiative de l'augmentation du nombre des membres du Conseil (1). D'ailleurs cette décision du Conseil fut inspirée aussi par la nécessité de faciliter la réélection de ses membres. Désirant conserver son siège, l'Espagne fit un grand effort à la II^e session de l'Assemblée pour faire échouer l'amendement à l'art. 4. Elle pressentait que par la fixation des règles son siège serait en question. A la troisième session l'Espagne désirait obtenir la transformation de son siège temporaire en siège permanent. C'est aussi pour satisfaire les ambitions de ses membres électifs, que le Conseil consentit à la réforme.

La première commission qui fut saisie de cette question n'était pas entièrement du même avis. Elle devait résoudre le problème de savoir quels avantages émanent d'une telle réforme et s'ils peuvent compenser ses inconvénients. Les partisans de la réforme invoquèrent qu'il convenait, en effet, de donner au Conseil une représentation plus large, afin que les différents groupements politiques et les différentes civilisations y soient représentées, car la vie internationale ne se compose pas seulement des grands Etats. Les délibérations d'un Conseil plus représentatif ne rencontreraient pas de difficultés plus grandes du fait de l'augmentation du nombre des membres; l'exemple de l'Union panaméricaine est là pour le justifier, tous les Etats qui la composent sont représentés d'une façon égale dans son Conseil, sans que ses délibérations en souffrent (2).

Les autres, comme MM. Struycken et Motta, étaient opposés en principe à une augmentation des membres du Conseil. Cette opposition était en minorité dans la commission, et le rapport de la

(1) V. la résolution du Conseil, p. 156, Procès-Verbaux. Actes : III^e session de l'Assemblée. Séance plénière, deuxième volume.

(2) V. p. 157. Actes : III^e session de l'Assemblée. Séance plénière. Deuxième volume.

commission, favorable à la réforme, fut lu en séance plénière par M. Lapointe, délégué du Canada.

M. Struycken, représentant des Pays-Bas, renouvela alors ses observations. D'après lui il s'agissait d'une grave modification de l'organisation de la Société sans amendement. Elle avait un double caractère: d'une part elle augmentait considérablement le nombre des membres du Conseil, d'autre part, elle assurait aux membres non permanents la majorité dans ce haut collège. Il craignait que le désir d'élargir le Conseil n'ait sa principale cause, non pas dans les raisons générales, objectives, en vue d'une amélioration durable de la composition du Conseil, mais plutôt dans des raisons passagères, basées sur l'état actuel des choses dans la Société et des relations politiques dans le monde.

L'opposition ne réussit pas à faire prévaloir ses arguments et au moment décisif, M. Motta même vota pour la réforme.

Elle fut adoptée à la séance plénière de l'Assemblée, le 25 septembre 1922, par 44 voix contre une seule voix, celle de M. Struycken.

La résolution fut arrêtée:

« L'Assemblée approuve la décision du Conseil de porter à six au lieu de quatre le nombre des membres de la Société devant être choisis par l'Assemblée pour être représentés au Conseil.

« Cette décision entrera en vigueur immédiatement (1). »

L'opposition de M. Struycken soutenue par M. Motta se fondait en outre sur la transformation du Conseil, provoquée par l'interversion entre le nombre des membres permanents et celui des membres non permanents. A ce sujet, nous partageons pleinement son avis, et nous le confirmerons lors de l'examen du rôle du Conseil et de ses rapports avec l'Assemblée à ce sujet.



Dans la réforme de 1922, il s'agissait pour la première fois d'une augmentation des membres du Conseil. C'est pourquoi elle présente l'intérêt de résoudre une question organique: l'aug-

(1) V. p. 225. Actes · III^e session de l'Assemblée. Séance plénière. Premier vol.

mentation des membres permanents est-elle liée à celle des membres temporaires? L'art. 4 prévoit expressément l'élargissement du Conseil tant par les sièges permanents que par les électifs. Néanmoins on pourrait se demander si cette extension ne doit pas avoir lieu simultanément dans les deux sens. N'est-il pas impossible qu'il y ait augmentation du nombre des membres permanents s'il n'y a pas augmentation des membres temporaires et l'élargissement du Conseil ne pourrait-il s'opérer uniquement que par l'augmentation des sièges temporaires. La lettre dudit article laisse la possibilité d'une augmentation dans un seul sens. La prévision d'une augmentation et l'importance de cette réforme provoquaient l'examen de la question de savoir si la lettre de cet article est conforme avec l'esprit.

Nous n'avons pas devant nous les procès-verbaux de la commission de l'Hôtel Crillon et nous sommes obligés de nous borner à un commentaire des discussions les plus importantes de cette commission (1). D'après ce commentaire la raison de la prévision de l'augmentation des membres du Conseil est la suivante:

La deuxième partie de ce paragraphe fut insérée à l'égard des petits Etats qui estimaient que leur représentation devrait être augmentée d'une manière correspondante en cas d'augmentation du nombre des grands Etats.

D'où il résulte que l'augmentation des sièges électifs est subordonnée à une augmentation des sièges permanents et qu'elle ne pourrait être exécutée indépendamment.

Pourtant une autre interprétation des délibérations préliminaires sur le Pacte fut donnée par M. Rolin au sein de la première Commission de la deuxième session de l'Assemblée. C'était au moment où on discutait sur la première tentative de réforme du Conseil. M. Rolin affirmait que dans la commission de l'Hôtel Crillon le principe d'égalité avait fini par être admis et qu'il avait été convenu qu'après expérience on pourrait augmenter le nombre des membres et même d'une seule catégorie de membres. Cela résulte clairement d'une lecture attentive de l'art. 4: le Conseil est

(1) V. p. 36. Fl. Wilson : *The origins, of the League Covenant*, 1928.

libre d'adopter, séparément ou simultanément, l'une et l'autre proposition d'augmentation (1).

Etant donné cette interprétation de M. Rolin, qui avait assisté aux travaux de la Commission de l'Hôtel Crillon à titre de secrétaire, l'explication fournie par le commentaire ci-mentionné serait fausse.

Mais la thèse de M. Rolin ne tarda pas à être combattue. M. Noblemaire, délégué de la France, dans la même séance évoqua les discussions de l'Hôtel Crillon et finit par conclure que la question d'une augmentation des membres du Conseil se poserait lors de l'entrée en Allemagne dans la Société.

La décision prise par la Commission de demander officieusement au Conseil s'il y a lieu de procéder à une augmentation prouve que la thèse de M. Rolin se fit prévaloir.

Les délibérations de l'année 1922, alors que la réforme avait été réalisée, révèlent un certain fléchissement de l'indépendance d'augmentation des membres d'une seule catégorie.

En arrêtant la proposition (2) pour la soumettre à l'Assemblée, le Conseil reconnaissait l'existence d'un certain principe concernant le nombre des membres non permanents du Conseil, et admettait que la modification sensible apportée à ce principe, pourrait être neutralisée ultérieurement par l'augmentation des sièges permanents. M. Joseph Barthélemy expliqua dans ce sens à M. Struycken, dans la séance plénière, en exposant qu'on se trouvait « en présence d'un principe qui souffre un abandon momentané (3). »

La raison de cette prévision et la justification donnée à la première réforme reconnaissent la conditionnalité de l'augmentation des membres temporaires. La condition qui exige l'augmentation des membres permanents ne peut être compensée par une réalisation qui en effet devrait suivre la prévision.

Une prévision concernant les choses susceptibles de se réaliser ou non ne peut pas remplir les conditions posées.

(1) V. p. 38. Actes : II^e session de l'Assemblée. Commission.

(2) V. p. 156. Actes : III^e session de l'Assemblée. Séance plénière. Deuxième vol.

(3) V. p. 225. Actes : III^e session de l'Assemblée. Séance plénière. Premier vol.

Un abandon momentané ne donne aucune garantie de l'exécution de sa contre-partie. Quand et dans quelles formes peut s'exécuter cette contre-partie, ce sont les deux questions qui intéressent le plus une telle combinaison. La réforme de 1926 a démontré l'inutilité d'une telle transaction.

Dans la réforme de 1922, la lettre de l'art. 4, § 2 l'a emporté sur l'esprit. Laissons de côté l'esprit dudit article, les promesses au moyen de prévisions, le fond de la réforme ne viole pas la lettre de cet article.

C'est pourquoi il se pose devant nous une question relative aux pouvoirs du Conseil et de l'Assemblée, agissant en commun : est-ce qu'ils peuvent intervertir la relation numérique entre les membres temporaires et les membres permanents ?

Devant la prépondérance en faveur d'une rédaction du texte susceptible d'une interprétation tendant à l'augmentation des seuls membres temporaires, comme l'avait d'ailleurs soutenue avec clairvoyance M. Rolin, les prévisions d'une augmentation des sièges permanents étaient superflues.

Or, le Conseil et l'Assemblée reformant la composition du Conseil, demeurent les maîtres de modifier la proportion entre les membres permanents et électifs. Dans l'espèce ils sont restés dans les limites de leurs pouvoirs. Par la signification et la contenance de la réforme opérée leur prestige s'était affermi.

C. — *La grande réforme de 1926*

La transaction de 1922 renfermant une prévision d'augmentation des sièges permanents, permettait de susciter une nouvelle réforme du Conseil. Il fallait qu'une puissance fit valoir ses intérêts particuliers, pour que la question d'élargissement du Conseil apparaisse. Mais cette question serait devenue actuelle s'il s'était agi d'une puissance dont la candidature à un siège permanent avait été susceptible d'être adoptée sans observations graves. Au sein de la Société des Nations il y avait des membres qui s'opposaient, à juste titre, à une augmentation quelconque. Le candidat aurait donc dû avoir des intérêts sérieux incontestés et unani-

mement reconnus pour avoir quelque chance d'obtenir un siège permanent.

Après la transaction plus ou moins formelle de 1922, et les résultats de cette réforme relatifs à la représentation des intérêts régionaux, une réforme ultérieure ne pouvait éclater, que pour les sièges temporaires.

C'est ce qui arriva justement en 1926 à l'occasion de l'entrée de l'Allemagne dans la Société. Son entrée était liée en même temps à l'obtention d'un siège permanent. Lors de l'expédition aux membres du Conseil, en septembre 1924, de son memorandum pour leur faire connaître qu'elle était d'accord avec eux sur les conditions de son admission dans la Société, l'Allemagne invoquait le principe d'égalité, ce qui, étant donné sa qualité de grande puissance, était pour elle sa raison de revendiquer un siège permanent au Conseil.

Les puissances représentées au Conseil étaient favorables pour lui attribuer un siège permanent. Les réponses de tous les membres du Conseil furent rédigées dans ce sens, sauf celle du Brésil qui était plus ou moins incertaine et vague. Le memorandum et les réponses n'étant qu'un échange d'informations, l'entrée de l'Allemagne dans la Société après plusieurs explications nécessaires fut décidée à Locarno. Les accords contenaient même une disposition d'après laquelle ils ne devaient entrer en vigueur qu'après l'entrée de l'Allemagne dans la Société.

La lettre officielle du ministre des Affaires étrangères allemand, M. Streseman, du 8 février 1920 (1) posa ce problème à l'ordre du jour. Le Conseil se réunit le 12 février en session extraordinaire pour examiner cette demande et pour pouvoir décider la

(1) « Monsieur le Secrétaire Général

« Me référant au mémoire allemand adressé en septembre 1924 aux gouvernements des puissances représentées au Conseil de la Société des Nations, à la note allemande qui vous a été envoyée, Monsieur le Secrétaire Général, le 12 décembre 1924; à la réponse du Conseil de la Société des Nations en date du 14 mars 1925, ainsi que la note du 1^{er} décembre 1925 — (dont ci-joint la copie) — signée des autres puissances qui ont participé aux accords de Locarno (lettre signée des représentants à Locarno, de la Belgique, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de la Pologne, de la Tchécoslovaquie, sur l'interprétation de l'art. 16 du Pacte de la Société, j'ai l'honneur, conformément à l'article premier du Pacte de la Société des Nations, de formuler, au nom du gouvernement allemand, la proposition d'admission de l'Allemagne dans la Société des Nations.

Je vous prie de vouloir bien inscrire cette proposition le plus tôt possible à l'ordre du jour de l'Assemblée.

STRESEMAN. »

convocation de l'Assemblée en session extraordinaire afin de statuer souverainement sur la demande d'admission. A la réunion du Conseil, on décida de mettre à l'ordre du jour de la session extraordinaire:

1° La demande d'admission de l'Allemagne.

2° Les décisions à prendre sur les propositions éventuelles du Conseil par application de l'art. 4 du Pacte.

Par conséquent le Conseil a admis l'examen de son extension plus large.

La session extraordinaire de l'Assemblée, tenue du 7 au 17 mars entra dans un impasse par la dégénération sur la question de l'élargissement du Conseil. L'examen de l'augmentation de 4 à 5 du nombre des sièges permanents par l'attribution d'un siège à l'Allemagne était le moment pour trois autres puissances de demander énergiquement pour elles aussi un siège permanent.

La Pologne, l'Espagne et le Brésil cherchèrent à profiter de cette occasion. C'était, leur semblait-il, le moment où jamais! La Pologne, craignant pour sa sécurité, menacée d'autant plus par le surcroît de l'autorité allemande, revendiquait un siège permanent pour neutraliser ainsi l'influence allemande et pour pouvoir traiter avec l'Allemagne sur un pied d'égalité. Pour renforcer sa demande la Pologne fit voter par sa Diète, le 4 mars, une résolution (1).

La demande espagnole n'apparaissait pas pour la première fois en 1926. Sa candidature datait à vrai dire de 1921. Toutes les précédentes manœuvres espagnoles concernant la composition du Conseil et le mode d'élections de ses membres étaient dirigées dans ce sens. Dans sa demande elle se fondait principalement sur sa qualité de neutre le plus important pendant la grande guerre mondiale.

Le Brésil justifiait sa demande par la représentation des intérêts des continents. L'Amérique latine n'avait pas de siège permanent, et même le continent américain tout entier à cause du

(1) L'attribution à la Pologne d'un siège permanent au Conseil, disait ce document, est une nécessité politique indiscutable, qui résulte du rôle de l'Etat polonais dans l'Europe centrale et orientale, rôle rempli par la Pologne, non dans un intérêt particulier, mais dans l'intérêt général. » (V. p. 43, R. Lange : *Vers un gouvernement international*, »

refus des Etats-Unis n'était pas représenté au Conseil d'une façon permanente.

Nous ne voulons pas entrer dans la critique de toutes ces revendications, nous désirons seulement mentionner l'issue lamentable de la session extraordinaire qu'elles ont causée.

La proposition de M. Briand d'attribuer à la Pologne, à l'Espagne et au Brésil des sièges permanents, ne fut pas acceptée par M. Luther, chancelier et délégué allemand. Il était interprète du désir du gouvernement et de l'opinion publique allemands, qui concevaient le siège permanent allemand indépendamment de toutes les autres revendications.

L'Allemagne voyait dans une plus grande extension du Conseil l'altération de son accord avec les grandes puissances relativement à son entrée dans la Société des Nations; pour elle la seule question actuelle était celle du siège permanent allemand.

Cependant on comptait beaucoup sur la bonne volonté et les nouvelles négociations commencèrent durant la session extraordinaire. Le 12 mars une proposition conciliatrice réveilla les espoirs. Elle prévoyait:

1° L'admission immédiate de l'Allemagne dans la Société des Nations et au Conseil;

2° La nomination d'une Commission chargée de présenter un rapport indépendant sur la réorganisation du Conseil;

3° L'attribution immédiate d'un siège temporaire renouvelable à la Pologne.

Mais la réponse donnée par le gouvernement allemand aux demandes d'instruction des délégués était défavorable à tout compromis et la proposition tomba à l'eau.

L'attribution à l'Allemagne d'un siège permanent sans qu'aucune satisfaction ne soit accordée aux autres puissances, qui présentaient des revendications elles aussi, n'était pas possible, parce que l'Espagne et le Brésil, en tant que membres du Conseil, auraient pu entraver toute réforme grâce à la règle de l'unanimité. C'est d'ailleurs ce qu'a fait le Brésil en opposant son veto à l'admission de l'Allemagne.

Ainsi cette session extraordinaire que l'on avait prévue si importante échoua, et la question de l'admission de l'Allemagne

fut reportée au mois de septembre à la septième session de l'Assemblée.

Pour éviter le renouvellement des événements de mars à la session ordinaire, le Conseil institua une Commission d'étude, composée par les représentants des membres du Conseil, ainsi que des délégués des Etats suivants: Allemagne, Argentine, Chine, Pologne et Suisse, et chargée d'étudier à fond la question pour faciliter les travaux de la septième session de l'Assemblée.

La Commission d'études tint deux sessions du 10 au 17 mai et du 30 août au 3 septembre. Elle elabora sur la proposition de Lord Robert Cecil le projet suivant :

Le Conseil est composé de neuf sièges non permanents : chaque membre non permanent serait élu chaque année. Un membre sortant ne pourrait pendant trois ans à compter de l'expiration de son mandat être réélu, sauf dans le cas où à ce moment ou au cours de ces trois années, l'Assemblée en déciderait autrement, à la majorité des $2/3$. Toutefois le nombre des membres ainsi réélus ne pourrait dépasser le tiers du nombre total des membres non permanents du Conseil. L'Assemblée pourrait d'ailleurs en tout temps et à la majorité des deux tiers décider que, par application de l'art. 4 du Pacte, il serait procédé à de nouvelles élections de tous les membres non permanents. On élirait aussitôt que possible trois d'entre eux pour trois ans, trois pour deux ans, trois pour un an.

Par conséquent elle termina heureusement ses travaux en envisageant la réforme dans la composition du Conseil et le mode d'élection de ses membres.

Mais un tel projet ne satisfaisant ni le Brésil ni l'Espagne (1), entraîna leur retrait de la Société des Nations.

Quand ce projet fut remis au Conseil, celui-ci adopta dans sa séance du 4 septembre la résolution suivante :

« 1° Approuve le rapport de la Commission sur la composition du Conseil;

2° Décide en conséquence et en vertu des pouvoirs qu'il tient de l'art. 4 du Pacte :

(1) Grâce à l'art. 1 § 3, l'Espagne s'est rendue à la Société.

a) La désignation de l'Allemagne comme membre permanent du Conseil dès son entrée dans la Société des Nations ;

b) L'augmentation du nombre des sièges non permanents, qui seront portés à neuf ;

3° Recommande à l'Assemblée l'approbation de ces décisions ;

4° Recommande à l'Assemblée d'examiner favorablement les propositions faites par la Commission concernant le mode d'élection des membres non permanents du Conseil et le régime de leur mandat (1) ».

La quatrième séance de l'Assemblée, le 8 septembre, s'en préoccupa. Ce fut la séance célèbre dans laquelle l'Allemagne fut admise dans la Société. Chargé de cette tâche par le bureau de l'Assemblée, M. Motta soumit ces propositions à la délibération de l'Assemblée (2).

Prenant en considération les propositions de son Bureau, l'Assemblée adopta la résolution suivante relative au premier point ci-indiqué :

« L'Assemblée, sous réserve de l'approbation de la résolution du Conseil visée au point de l'ordre du jour de la présente séance, approuve le rapport de la Commission de l'Assemblée extraordinaire sur la demande d'admission dans la Société des Nations adressée par le gouvernement allemand ».

Les votes sur l'admission de l'Allemagne ont bien montré que tous les membres désiraient la voir prendre part parmi eux à l'œuvre de collaboration internationale et de pacification.

Le Président de l'Assemblée, M. N. Nintchitch a pu, dans ce moment solennel, déclarer que l'Allemagne était admise à l'una-

(1) V. p. 1241. *Journal officiel* de la S. D. N., n° 10, 1926.

(2) Les propositions du Bureau furent les suivantes :

1° Examen du rapport de la première Commission de l'Assemblée extraordinaire sur la demande d'admission dans la Société des Nations, adressée par le gouvernement allemand ;

2° Examen de la résolution adoptée par le Conseil, le 4 septembre 1926.

Le Bureau propose à l'assemblée de décider conformément à l'article 14 § 2 de son règlement intérieur, qu'elle statuera sur les articles 1 et 2 de l'ordre du jour ci-dessus sans renvoi préalable à une Commission.

Le Bureau propose que l'art. 3 de l'ordre du jour ci-dessus soit renvoyé à la première Commission, qui sera priée de présenter le plus tôt possible à l'Assemblée, un rapport sur la question.

Le Bureau a confié à M. Motta, premier délégué de la Suisse, le soin de présenter à l'Assemblée la proposition du Bureau. (V. p. 31. Actes VII^e, session de l'Assemblée. Séance plénière.)

nimité. Les 48 votants avaient répondu par oui.

L'augmentation du nombre des membres temporaires du Conseil a pourtant présenté des difficultés.

Dans l'Assemblée, en effet, un double courant existait. Un premier était représenté par les Etats qui, pour une satisfaction personnelle, cherchaient l'augmentation des membres non permanents du Conseil de manière à y mieux pénétrer. Mais un second courant ralliait d'autres Etats d'une certaine vocation européenne de la neutralité qui, par conséquent, ont une certaine capacité représentative d'un certain point de vue européen, ne souhaitant nullement l'extension des membres non permanents du Conseil (1).

Mais l'augmentation du nombre des membres temporaires fut, malgré ce mécontentement, votée à l'unanimité, parce que les deux autres questions de l'attribution des membres électifs avaient été liées. Voter contre sur le deuxième point, c'était empêcher l'Allemagne d'obtenir un siège permanent, c'était lui refuser l'entrée dans la Société.

Une semaine après, l'Assemblée vota le règlement des élections des membres temporaires. Grâce à la ratification espagnole, qui vint, après la ratification française, de l'amendement à l'art. 4, reportée jusqu'alors *sine die*, la détermination des règles des élections devint possible.

Ainsi, la réforme fut achevée, et les propositions de Lord Robert Cecil furent insérées dans le nouveau règlement. D'après lui, la Pologne, par un vote particulier, pouvait être déclarée rééligible.

Au point de vue qui nous intéresse, nous avons vu comment la réforme s'était opérée dans le Conseil et dans l'Assemblée. Néanmoins, elle a soulevé certaines questions de procédure et organiques, qui ne peuvent que nous intéresser dans cette étude. Nous allons les aborder pour voir dans quelles limites le Conseil et l'Assemblée exercent cette attribution commune.

(1) V. le cours de M. A. de Lapradelle, de droit international public pour le doctorat 1926-1927.



A qui appartient le droit de demander un siège permanent ?

Après l'échec de la session extraordinaire, la Commission d'étude devait s'occuper de l'attribution des sièges permanents. Sa tâche n'était pas facile. Après la Pologne, le Brésil et l'Espagne, c'était aussi la Chine qui revendiquait pour elle une représentation permanente au Conseil, en invoquant en sa faveur le nombre de ses habitants, sa civilisation ancienne, l'immensité de son territoire, etc.

Le droit de revendiquer un siège permanent et la question de savoir quel est l'esprit et quelle est la lettre de la disposition de l'art. 4 prévoyant cette augmentation, demandent quelques explications. D'après le commentaire de Miss Wilson des travaux de la Commission de l'Hôtel Crillon (1), « ce paragraphe avait été suggéré en prévision d'une augmentation possible du Conseil pour le cas où seraient admis certains Etats qui sont maintenant en dehors de la Société. Il était rédigé en termes généraux, afin que l'Allemagne et la Russie ne soient pas mentionnées spécialement ».

Il en résulte que l'augmentation du nombre des membres permanents ne pouvait se référer qu'à l'Allemagne ou à la Russie, les Etats-Unis étant mentionnés comme membre permanent, et puisqu'on avait estimé au sein de la Commission d'élaboration du Pacte que seulement ces deux pays présentent les caractères nécessaires pour être membres permanents.

Que ce soit l'esprit du texte, ceci ressort des paroles de Lord Balfour à la séance du Conseil à propos de la lettre commune envoyée par M. Léon Bourgeois et lui proposant en 1922 l'augmentation des membres temporaires. Il disait que leur décision ne pourrait préjuger une attribution ultérieure des sièges permanents à la Russie, à l'Espagne et aux Etats-Unis.

Cet esprit, il nous apparaît clairement, mais la lettre de l'art. 4, § 2 permet une augmentation plus large. Il n'y a pas

(1) V. p. 36, Fl. Wilson : *The origins of the League Covenant.*

de limites, de fixations, tout est laissé à l'appréciation du Conseil et de l'Assemblée. Ce qu'ils ont d'ailleurs fait. Les candidatures de la Pologne, de l'Espagne, du Brésil et de la Chine pouvaient se poser. Après l'abandon des exigences de la Chine et de la Pologne, l'Espagne et le Brésil soutinrent leurs candidatures avec énergie. Il n'y avait pas lieu de leur objecter qu'ils ne pouvaient pas tirer parti de l'art. 4, et même on n'avait rien pu leur reprocher, parce que l'art. 4 ne désigne pas les Etats susceptibles de poser leur candidature. Si la Pologne, l'Espagne, le Brésil et la Chine ont soutenu qu'ils pouvaient revendiquer ce poste en raison de leur importance et de leur envergure, un petit Etat pourrait aussi bien poser la sienne, parce que l'art. 4, § 2, dit : ...le Conseil peut désigner « d'autres membres de la Société » dont la représentation sera désormais permanente au Conseil...

Le terme « d'autres membres de la Société » ne se borne nullement « aux Puissances principales alliées et associées » prévues comme membres permanents dans le premier paragraphe dudit article. De plus, on désirait très volontiers donner à l'Allemagne un siège permanent et pourtant, on ne pouvait pas ranger cette puissance parmi les Puissances principales alliées ou associées, alors qu'elles ont reçu justement cette dénomination en raison de l'hostilité de l'Allemagne contre elles pendant la grande guerre. Par conséquent le premier paragraphe de l'art. 4 ne pose qu'un principe de qualité des membres permanents, mais non le principe du rapport numérique entre les membres permanents et les membres temporaires.

L'augmentation des sièges permanents d'une seule unité en faveur de l'Allemagne n'est pas la conséquence de l'application de l'esprit de l'art. 4. Il ne faut pas oublier que pendant la session extraordinaire, M. Briand a proposé la création de sièges permanents aussi pour la Pologne, l'Espagne et le Brésil. Que l'Allemagne ait obtenu un siège, c'est parce qu'elle a ainsi posé cette condition à son entrée dans la Société. Les grandes puissances ont voulu coûte que coûte, dans les limites de leur accord préalable avec l'Allemagne, assurer sa participation dans la Société.

La prédominance de la lettre du texte de l'art. 4 sur son

esprit s'est révélée cette fois. Grâce à son application, le Conseil et l'Assemblée, agissant en commun, peuvent élargir démesurément la composition du Conseil.



La connexion de l'entrée de l'Allemagne et de l'attribution du siège permanent.

Le Pacte ne prévoit pas un avantage exorbitant des droits généraux des membres pour les collectivités politiques, qui, remplissant les conditions exigées par l'article premier, § 2, entrent dans la Société.

Cependant l'Allemagne a conditionné son entrée par l'obtention d'un poste permanent. Cette connexion des deux questions, ailleurs distinctes, doit être étudiée au point de vue de la compétence, ainsi qu'au point de vue de la préférence de l'Allemagne aux autres candidats.

Le privilège de l'Allemagne de revendiquer un poste permanent était interprété, ainsi que nous l'avons vu, comme une conséquence de sa qualité de grande puissance. Mais était-il nécessaire de poser cette condition au moment de son entrée? Nous estimons que oui. L'Allemagne voulait devenir membre de la Société, mais avec un siège permanent dès son entrée. L'admission de l'Allemagne dans la Société avec l'ajournement de l'attribution d'un siège permanent aurait été la mise momentanée de l'Allemagne dans une situation inégale à celle des autres grandes puissances.

Pour ne pas lui imposer cette humiliation et pour éviter un soupçon à l'Allemagne sur l'obtention ultérieure d'un siège permanent, on a bien fait de lier ces deux questions. M. Motta, qui avait été chargé par le Bureau d'exposer ses propositions devant l'Assemblée, disait à ce propos à la séance du 8 septembre : « L'attribution d'un siège permanent dans le Conseil est une des conditions que l'Allemagne a posées au moment de

présenter sa demande d'admission dans la Société des Nations. Il est évident que ces deux questions : admission dans la Société des Nations et attribution d'un siège permanent doivent marcher de pair » (1).

Et elles ont en effet marché de pair parce qu'elles ont été adoptées par l'Assemblée à la même séance.

Le rattachement de ces deux questions était d'ordre politique; il ne s'expliquait pas par un principe de procédure. D'après l'art. 1, § 2 du Pacte, c'est l'Assemblée qui statue souverainement s'il y a lieu d'admettre une collectivité politique dans la Société, tandis que d'après l'art. 4, il y a la compétence commune du Conseil et de l'Assemblée. Cette distinction fut rigoureusement conservée dans la jonction de ces deux questions.

Le Conseil incompetent pour l'admission de l'Allemagne n'y a pas fait allusion dans sa résolution du 4 septembre et n'a donné sa décision que sur la composition du Conseil. L'Assemblée se rendit compte de la répartition des compétences, prévue par le Pacte et, dans sa résolution du 8 septembre, elle approuva le rapport de la Première Commission, sous réserve de l'approbation du Conseil.

L'observation des compétences respectives a démontré que la connexité des deux questions, dans le cas de l'entrée de l'Allemagne, n'a pas provoqué un excès de pouvoir du Conseil dans la question d'admission. Le Conseil s'était borné aussi à ne pas empiéter sur les attributions de l'Assemblée concernant la détermination des règles des élections des membres temporaires. Dans sa résolution du 4 septembre, il « recommandait » à l'Assemblée d'examiner le mode d'élections.

Le respect du principe de la répartition des compétences était maintenu et l'indépendance des organes aussi. C'est le troisième point de la résolution du Conseil qui le confirme, en n'imposant pas ses décisions à l'Assemblée quant à la composition du Conseil, mais en les lui recommandant.

(1) V. p. 32, Actes VII^e, session de l'Assemblée.



La liaison de l'augmentation des sièges permanents et des sièges temporaires. — La réforme de 1926 s'est opérée avec l'augmentation des deux catégories de sièges du Conseil. Leur augmentation était liée de telle façon, qu'on ne pouvait pas procéder à l'augmentation d'une catégorie sans procéder aussi à celle de l'autre. La raison de cette liaison fut la nécessité de satisfaire les désirs des membres de la Société des Nations qui revendiquaient le poste en invoquant des motifs de représentation régionaliste ou continentale. Il y avait une assez forte opposition contre un plus grand élargissement du Conseil. Le projet de réforme fut le résultat d'une transaction et il fallut assurer sa mise en vigueur. La meilleure garantie se trouvait dans la connexion de ces deux questions.

Quand l'Assemblée fut saisie du projet de réforme, les représentants des pays qui sont renommés comme neutres, se dressèrent contre le rattachement de ces deux questions. Ils voulaient délibérer séparément sur ces deux questions, dans le but de se prononcer pour l'attribution d'un siège permanent à l'Allemagne et contre une autre extension. Ils s'opposaient aussi à ce que cette augmentation puisse être admise par l'Assemblée sans un renvoi habituel à une commission. Il apparaissait en effet, que toute tâche de l'Assemblée consistait à donner son approbation, sans entrer dans l'examen de la réforme. C'était d'autant plus significatif, que le Bureau avait proposé à l'Assemblée d'examiner le mode d'élection des membres non permanents par la commission.

Alors, on a fait une distinction entre les différentes dispositions du futur règlement. Celles qui avaient le plus un caractère organique devaient être approuvées par l'Assemblée sans examen détaillé; ceux qui ne concernaient que le mode d'élection devaient faire l'objet d'un examen approfondi.

A la séance de l'Assemblée, Mlle Dr Nansen disait : « Nous comprenons les raisons invoquées par ceux qui insistent sur cette procédure, mais nous avons le sentiment qu'elle porte atteinte à la pleine liberté des membres de l'Assemblée et que

si on l'acceptait comme un précédent, elle pourrait constituer une menace sérieuse pour le fonctionnement futur de la Société des Nations » (1).

Le Pacte n'exige pas que l'augmentation des membres du Conseil s'opère en même temps dans les deux catégories. La rédaction de l'art. 4 est même telle qu'elle permet l'augmentation d'une seule catégorie. Dans le commentaire de Mrs Wilson des discussions de l'Hôtel Crillon, nous avons vu que l'augmentation des membres temporaires était prévue pour neutraliser l'augmentation des membres permanents. Mais, l'esprit de l'art. 4 comme son texte, ne s'oppose pas à des délibérations indépendantes sur ce sujet. Pour rechercher quel est le nombre des membres temporaires qui doit correspondre au nombre des membres permanents, une délibération indépendante et approfondie était possible. On ne l'a pas faite en 1926, parce que l'indépendance des deux augmentations a fléchi sensiblement devant la politique.



Les membres non permanents, déclarés rééligibles, et les pouvoirs de l'Assemblée.

Pour contenter les aspirations de certains Etats, tendant à obtenir une représentation stable au Conseil, et en présence de l'impossibilité de leur attribuer des sièges permanents, on a institué dans la réforme de 1926 la possibilité que certains membres temporaires soient déclarés rééligibles, soit au moment de leur élection, soit ultérieurement, quand la nécessité se présentera de leur accorder cette satisfaction. La création de trois postes rééligibles paraissait satisfaisante, mais le retrait de l'Espagne et du Brésil démontrèrent que cette rééligibilité ne pouvait remplacer la permanence du siège.

(1) V. p. 34, Actes VII^e, session de l'Assemblée. Séance plénière.

La rééligibilité aide en effet à réconcilier les ambitions et à respecter la limitation du nombre des membres permanents. Elle ne donne pourtant aucune garantie plus stable, parce qu'il est difficile d'obtenir les deux tiers des voix comme nous le montre l'échec de la Belgique en 1927. Il ne faut pas non plus perdre de vue que la rééligibilité n'est pas la réélection.

Le véritable fondement de la rééligibilité, nous le voyons dans la classification d'ordre politique des membres temporaires. Elle ne constitue qu'une distinction entre les membres temporaires et ne fait pas de ses titulaires une troisième catégorie de membres du Conseil. Nous estimons qu'il est faux de dire que cela crée une troisième catégorie au sein du Conseil. Ce n'est qu'une exception au principe du roulement, qui peut être apportée souverainement par l'Assemblée.

L'augmentation du nombre des membres permanents ou temporaires peut être décidée par le Conseil et l'Assemblée, la désignation de membres non permanents rééligibles, jusqu'au nombre de trois, ne peut être faite que par l'Assemblée.

On commet une erreur en soutenant la thèse que ce sont des membres semi-permanents. Cette même motion implique une distinction entre la stabilité des membres temporaires simples et celle des membres rééligibles. Il n'y a entre eux qu'une seule différence consistant dans la durée éventuellement plus longue de ces derniers. Mais c'est seulement « éventuellement » puisque la présence de tous les membres temporaires, quels qu'ils soient, ne dépend que de l'Assemblée.

En vertu de l'art. 3, réglementant l'élection des neuf membres non permanents du Conseil, l'Assemblée, malgré les dispositions qui précèdent ledit article, peut en tout temps, et en statuant à la majorité des deux tiers, décider que par application de l'art. 4 du Pacte, il sera procédé à une nouvelle élection de tous les membres non permanents du Conseil. En pareil cas, il appartiendra à l'Assemblée de décider des règles applicables à cette nouvelle élection.

Alors il est clair que, devant le pouvoir illimité de l'Assemblée de retirer tous les membres temporaires au moment où il lui plaît, on ne peut pas juridiquement parler de garantie

de stabilité pour les membres électifs rééligibles. Aussi, il en résulte que les membres électifs rééligibles ou non ne forment toujours qu'une seule catégorie en face des membres permanents.

Après comme avant la réforme, il n'y a dans le Conseil que deux catégories de membres. La réforme ayant été amenée par des considérations politiques a rendu possible la réélection de certains membres temporaires. C'est la seule interprétation possible; et à propos du rôle principal joué par la politique dans la détermination d'un membre rééligible, citons les paroles de M. Motta : « La nécessité de concilier le principe du roulement, en vertu duquel tous ou presque tous les Etats de l'Assemblée pourront arriver un jour à siéger dans le Conseil, avec le besoin qui peut exister, qui existe, qui a existé, nous le savons, de tenir compte des contingences politiques, des services rendus, des aspirations de certains Etats dans les circonstances particulières.

C'est pourquoi la Commission d'études et le Conseil, en même temps qu'ils ont proposé d'augmenter le nombre des sièges non permanents, ont recommandé également l'idée d'assouplir le roulement » (1).

L'Assemblée est-elle seule capable d'augmenter le nombre des membres du Conseil. — Cette question s'est posée à propos d'une demande de M. Medi Frasheri, délégué de l'Albanie. Celui-ci, irrité par le vote du Brésil et souhaitant l'entrée immédiate de l'Allemagne dans la Société, exprimait ainsi son opinion : « Si un membre non permanent du Conseil fait une opposition sur une question qui touche à l'intérêt direct de la Société des Nations, et que l'Assemblée se trouve réunie extraordinairement et précisément pour toucher cette question, l'Assemblée a toute compétence pour prendre une décision immédiate, car elle est souveraine » (2).

C'est pourquoi il demandait l'admission de l'Allemagne et l'attribution à cette dernière d'un siège permanent par l'Assemblée. »

(1) V. p. 33. Actes VII^e, session de l'Assemblée. Séance plénière.

(2) V. p. 55 Lange : Vers un gouvernement international.

La demande ne pouvait pas être prise en considération, parce que le Pacte est formel dans son art. 4 lorsqu'il exige « la désignation par le Conseil avec l'approbation de l'Assemblée ».

La demande albanaise allait contre les principes de la répartition des compétences; elle a naturellement été rejetée. Le prétexte que l'Assemblée s'était réunie extraordinairement et précisément pour cette question ne pouvait avoir de poids en face de la règle rigide.

CHAPITRE IV

LA NOMINATION DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

(Art. 6, § 2 du Pacte.)

La désignation du premier Secrétaire général. — La nomination des futurs secrétaires généraux.

Le Secrétaire général est placé à la tête du Secrétariat, organe technique de la Société. De son caractère il résulte déjà que le Secrétariat doit être en relation très étroites avec les deux organes délibérants de la Société des Nations. En préparant et en facilitant les travaux de la Société, le Secrétariat rend de grands services au Conseil et à l'Assemblée. Le Conseil, à cause de ses sessions de courte durée, ne peut approfondir tous les points inscrits à son ordre du jour, il se borne quelquefois à adopter les solutions préconisées par le Secrétariat. L'Assemblée, comme le Conseil, ne peut pas se passer du Secrétariat. Cette vérité a trouvé sa consécration dans le § 4 de l'art. 6, qui stipule que le Secrétaire général de la Société est de droit Secrétaire général de l'Assemblée et du Conseil.

Dans un tel état de choses, il est tout naturel que la nomination du Secrétaire général ne puisse échapper à l'influence du Conseil et de l'Assemblée. Le Pacte satisfaisant ce postulat, y a pourtant apporté une exception en ce qui concerne le premier Secrétaire général. Le § 2 de l'art. 6 énonce que le premier Secrétaire général est désigné dans l'annexe. Par la suite, le Secrétaire général, sera nommé par le Conseil avec l'approba-

tion de la majorité de l'Assemblée. La raison de cette distinction réside dans la nécessité de pourvoir la Société de son secrétaire au moment de sa formation. Comme, des trois organes, le Secrétariat devait entrer le premier en fonction, la nomination du premier Secrétaire général devait forcément être indépendante des volontés du Conseil et de l'Assemblée.

C'est la délégation britannique qui a suggéré de recourir à la désignation dans l'annexe du Pacte. Aucune objection n'a été faite au principe, pourtant la forme dans laquelle on allait réaliser la nomination n'a pas été facile à découvrir. L'honorable Sir James Eric Drummond fut désigné comme premier Secrétaire général sur la proposition du président Wilson (1). Ceci fut inséré à l'annexe du Pacte.

Nommé par le Pacte, le premier Secrétaire général est inamovible. La situation juridique est telle qu'il ne peut se désister de sa fonction que volontairement. Si son travail ne satisfait pas le Conseil et l'Assemblée, ou même s'il commet des fautes, on ne peut le destituer qu'au moyen d'un amendement. Un autre Secrétaire général peut être nommé seulement en cas de mort de Sir Eric Drummond ou d'abandon de sa situation.

Son premier successeur, comme tous les autres, sera soumis à une nomination régulière. Dans cette désignation l'initiative appartient au Conseil, et l'Assemblée doit approuver celui qui sera nommé par le Conseil. Si le Pacte est clair quand à la nomination des secrétaires généraux futurs, il est muet en ce qui concerne la durée de leur mandat. On pourrait croire que les secrétaires généraux qui viendront après Sir Eric Drummond seront eux aussi inamovibles. Mais le règlement des fonctionnaires du Secrétariat de la Société des Nations assimile la durée du mandat du Secrétaire général à celle des autres fonctionnaires. Les Secrétaires généraux futurs seront donc nommés pour 21 ans, avec renouvellement du mandat tous les sept ans. Il faut noter, pour terminer, que la nationalité du premier Secrétaire général ne crée pas un précédent devant s'appliquer aux futurs secrétaires. Ceux-ci pourront appartenir à d'autres nationalités.

(1) V. p. 41. Wilson : The origins.

B

LES DELIBERATIONS PRISES EN COMMUN

CHAPITRE V

L'ARTICLE 15, §§ 9 ET 10 DU PACTE

Les modes d'intervention de l'Assemblée et les raisons qui la justifient. — Les affaires : Arménie, conflit polono-lithuanien, les frontières albanaises, Corfou et la Carélie Orientale. — L'abandon de l'attribution propre du conflit au profit de l'attribution commune. — L'inobservation en pratique des dispositions des § 9 et 10 de l'art. 15.

TITRE I

LA MEDIATION DE L'ASSEMBLEE

Une des attributions principales de la Société des Nations est la conciliation des conflits internationaux. Un organisme pacificateur, créé après une telle perturbation mondiale ne pouvait être imaginé sans ce rôle. La médiation avant la création de la Société des Nations avait déjà à maintes reprises rendu de grands services à la cause de la paix. Son importance est devenue encore plus grande après l'établissement d'une institution permanente destinée à encourager son développement et à faciliter son fonctionnement.

Le Pacte de la Société des Nations prévoit la procédure obligatoire dans ses art. 11 à 17. Le système de la soumission à la médiation de la Société des Nations d'un différend susceptible d'entraîner la rupture se trouve dans l'art. 15 (1). Cet article n'établit que les règles générales à suivre par le Conseil dans son action pacificatrice. La procédure de délibération du Conseil est fixée par son règlement intérieur adopté à Rome à la session du 17 mars 1920 (2). Pourtant, dans ses généralités, il fut arrêté que le conflit serait porté devant le Conseil s'il n'était soumis à l'arbitrage prévu à l'art. 13. Le Conseil est considéré comme l'organe de la S. D. N. normalement compétent en matière de conciliation internationale, parce que c'est à lui que les membres doivent s'adresser. Mais, si le Conseil est l'organe normal, il n'est pas exclusif. Le paragraphe 9 dudit article prévoit aussi la compétence de l'Assemblée. Ce paragraphe énonce :

« Le Conseil peut, dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend devant l'Assemblée. L'Assemblée devra de même être saisie du différend à la requête de l'une des parties; cette requête devra être portée, dans les quatorze jours, à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil ».

En vertu de cette disposition, il y a deux hypothèses dans lesquelles l'Assemblée peut être saisie, soit que le Conseil lui-même décide de porter l'affaire devant l'Assemblée, soit qu'une des parties l'exige. Si, dans cette première alternative, le Conseil doit statuer sur la question de savoir s'il y a lieu ou non de recourir à l'Assemblée, dans la deuxième il se dessaisit automatiquement, sans qu'il soit nécessaire que le Conseil se prononce sur l'utilité de son dessaisissement. La deuxième alternative avec cette interprétation est défendue dans la doctrine par MM. Larnaude (1), Sckücking et Wehberg (2), Mandelshtam (3), Ray (1) et Gralinski (5). Seul, M. G. Scelle a une opinion

(1) V. le texte intégral de l'art. 15.

(2) V. p. 208, Gralinski.

(3) P. 64. La Société des Nations.

(2) P. 600. Die Sitzung : Dans les cas de requête d'une partie, ce n'est pas dans l'appréciation du Conseil s'il va rapporter le conflit à l'Assemblée.

(3) P. 629. La conciliation internationale.

(4) P. 98. Le Commentaire... « Si l'une des parties le réclame, l'affaire doit donc être portée devant l'Assemblée.

(5) Gralinski, p. 216 : « Cette faculté du Conseil de porter le différend dont il est saisi, devant l'Assemblée devient une obligation en cas de demande d'une des parties. »

différente. Il croit que la Commission de Crillon, influencée par l'existence de l'hégémonie des grandes puissances au Conseil, a laissé, en principe, à ces dernières le soin de maintenir l'autorité de la paix publique. Les parties en litige peuvent seulement réclamer la compétence de l'Assemblée; elles ne sont pas fondées à l'exiger (1).

D'après lui, la requête d'une partie n'entraîne pas une obligation pour le Conseil. Il reste libre d'examiner si cette demande est fondée ou non. Nous ne pouvons pas nous rallier à l'opinion de M. Scelle. Son point de vue de l'exclusivité pour le Conseil de prendre la décision est erroné. Ni le texte, ni l'esprit de Pacte, ne permettant de se prononcer dans ce sens. D'abord la disposition du paragraphe 9 de l'art. 15 qui s'exprime en ces termes : « l'Assemblée devra de même être saisie du différend à la requête d'une des parties » est caractéristique. Il nous paraît qu'une telle rédaction est voulue, parce que dans l'avant-projet du 14 février 1919 le mot « peut » était employé. Ce changement ne pouvait avoir d'autre but, que de renforcer par une expression catégorique l'obligation pour le Conseil de donner suite à la demande d'une partie intéressée. Ainsi, ce paragraphe prévoit une distinction entre le cas où le renvoi à l'Assemblée est laissé à la volonté du Conseil et le cas où il doit avoir lieu même contre sa volonté. Dans la conception de M. Scelle, il n'y a pas cette différenciation. Il estime que jamais le renvoi à l'Assemblée ne peut avoir lieu sans une décision du Conseil. On voit que, d'après lui, le Conseil, possédant le pouvoir de décision, peut la prendre, soit sous sa suggestion, soit sous la suggestion d'une des parties. M. G. Scelle réduit la puissance de la volonté d'une partie intéressée, car il y a une grande différence entre une simple suggestion et une décision produisant tous ses effets.

Dans l'esprit du Pacte il est aisé de trouver la raison d'être d'une telle transmission. Une des parties au litige peut avoir intérêt à ce que son conflit soit examiné par l'Assemblée. Le Conseil, par sa composition restreinte, peut lui paraître moins

(1) V. p. 113-119. Munch I Tome : L'élaboration du Pacte, G. Scelle.

impartial qu'une réunion générale. L'Etat qui cherche une telle garantie, acceptera plus facilement les propositions du médiateur de son choix. Cette considération peut nous amener à conclure que, par conséquent, la Société des Nations toute entière peut aussi trouver son intérêt. Elle évite des perturbations par la réussite heureuse de sa médiation. Cet avantage pourrait être illusoire si le Conseil faisait usage de sa faculté de décision, préconisée par M. Scelle, ne répondait pas au désir exprimé par une partie au conflit. Ce membre, pour un tel acte du Conseil, pourrait se voir atteint dans ses susceptibilités nationales et refuser d'avoir dorénavant confiance dans le Conseil, pour le règlement de son conflit.

Quant à la préoccupation de M. Scelle de sauvegarder dans le règlement des conflits internationaux la prépondérance des grandes puissances, assurée au Conseil, on peut observer que la faculté d'une partie au conflit de demander que le Conseil soit saisi, est bien restreinte par l'obligation de ne pas présenter sa requête après l'expiration du délai de quatorze jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil. Au surplus, la question de la prépondérance des grandes puissances au conflit ne peut être examinée isolément. On doit voir aussi comment elle se conçoit après la grande réforme de 1926.

Après la réfutation de l'argumentation de M. Scelle, le maintien de la distinction entre les cas où le Conseil peut à sa guise se dessaisir d'un conflit en faveur de l'Assemblée et les cas où il est obligé, sans aucune délibération de sa part, de se dessaisir, s'impose.

A côté de cette distinction, il y a dans ces deux hypothèses un point commun consistant dans le fait que le Conseil est saisi en premier lieu. Or, l'Assemblée ne peut, d'après l'art. 15, connaître d'abord l'affaire, parce que la requête d'une partie devra être présentée dans les quatorze jours à dater du moment où le différend est porté « devant le Conseil ».

Une autre question intimement liée à celle que nous venons de voir se pose : à qui la partie intéressée doit-elle présenter sa requête : à l'Assemblée directement, ou au Conseil ? M. Ray prétend qu'il y a ici une certaine obscurité. Il estime que rien ne

s'oppose à ce qu'une des parties avise le Secrétaire du différend, et que par le même acte elle formule son intention de le porter devant l'Assemblée. Pourtant le terme « la requête » s'appliquerait mieux à une démarche directe auprès du Conseil. Seulement au cas où le Conseil ne serait pas réuni lors de la demande, le délai de 14 jours serait bien réduit (1).

D'après M. Mandelstam, les parties n'ont pas le droit de saisir directement l'Assemblée (2) et M. Hoijer estime qu'il faut que la requête soit adressée au Conseil (1).

En effet, la rédaction du paragraphe n'est pas claire, et pour l'interpréter, on doit chercher quel est son esprit. Il en résulte que dès qu'une partie intéressée peut dessaisir le Conseil sans faire intervenir sa décision, il est nécessaire que par déférence pour le Conseil, cette partie l'en informe directement. Pratiquement, quand l'Assemblée ne siège pas, cette question n'a pas grande importance. Pour avertir le Conseil ou l'Assemblée de la demande, le membre doit s'adresser au Secrétaire général, qui est commun aux deux organes.

Pour quels motifs le Conseil peut-il être dessaisi ? On a laissé pleine liberté en cette matière, tant à son appréciation qu'à celle des parties intéressées. Pourtant on peut en entrevoir quelques-uns en distinguant les cas de la première et de la deuxième alternative.

Le Conseil peut renvoyer une affaire à l'Assemblée dans une situation grave et afin de diminuer sa responsabilité morale en cas d'échec éventuel. M. Hoijer envisage le renvoi devant l'Assemblée avant tout dans les cas où la plupart des membres du Conseil sont parties dans le litige, et lorsqu'on ne peut donc pas atteindre le *quorum* de voix nécessaire, ou lorsque la décision du Conseil manquerait d'autorité par l'absence des grandes puissances principalement intéressées (1).

Notons que le Conseil, suivant l'art 5 du Pacte est tenu de prendre la décision de dessaisissement à l'unanimité.

Quant à l'autre alternative, M. Fleicher croit qu'il n'y a qu'une seule considération qui puisse déterminer une des par-

(1) V. p. 99. Le Commentaire.

(2) V. p. 630. La Conciliation.

(1) V. p. 275, Hoijer.

ties à faire intervenir l'Assemblée, c'est l'espoir de gagner du temps en comptant que l'Assemblée sera beaucoup plus lente que le Conseil (2). Nous estimons qu'il est injuste de ne pas prendre aussi en considération d'autres motifs possibles, comme par exemple celui qui consiste dans la recherche d'une plus grande impartialité. La meilleure explication des raisons justificatives d'un recours à l'Assemblée ne peut être donnée que par l'examen des affaires déjà portées devant l'Assemblée. C'est ce que nous allons examiner dans le titre suivant.

TITRE II

LES AFFAIRES PORTEES DEVANT L'ASSEMBLEE

1° *La question de l'indépendance arménienne, 1920.*

La Société des Nations fonctionnait déjà avant l'épilogue de la tragédie arménienne. Faute de mise en vigueur du Traité de Sèvres et en raison des difficultés politiques et matérielles, l'institution de Genève ne pouvait se charger d'une tâche aussi délicate que la protection de l'Arménie. Si la Société des Nations n'empêcha pas par des moyens efficaces les invasions bolchevistes et turques, néanmoins elle se préoccupa du problème arménien.

Le Conseil réuni à sa dixième session, à Bruxelles, du 20 au 23 octobre 1920, fut saisi des doléances de l'Arménie qui lui furent envoyées à plusieurs reprises. Il répondit au gouvernement arménien en lui faisant connaître les raisons de sa non-intervention.

(2) V. p. 35, Fleicher. L'analyse juridique du Pacte de la S. D. N.

En même temps, le Conseil transmet la requête arménienne aux puissances signataires en indiquant que la question pourrait se trouver soulevée à l'Assemblée à l'occasion de la demande d'admission de l'Arménie dans la Société (1). En effet, à la première session de l'Assemblée, l'Arménie posa sa candidature pour l'admission dans la Société. Mais comme elle était menacée par la Turquie et la Russie soviétique, l'Assemblée estima qu'il serait dangereux d'exposer la Société des Nations dès le début de son existence aux risques graves, résultant de l'application de l'art. 10 du Pacte. Par conséquent, l'entrée de l'Arménie fut ajournée.

En refusant d'admettre l'Arménie, l'Assemblée se sentit obligée de discuter soigneusement son problème. Les résultats de ces débats furent deux résolutions : la première, du 22 novembre, et la deuxième du 18 décembre 1920, se référant à sa collaboration avec le Conseil en vue de mettre fin dans le plus bref délai possible à l'horrible tragédie arménienne.

2° *Le conflit polono-lithuanien, 1921.*

Ce différend (2), qui encore au moment où nous écrivons, n'a pas trouvé de solution, est le problème le plus complexe, que la Société des Nations ait connu. Il peut être examiné à des points de vue divers, mais dans notre étude nous ne l'aborderons que sous l'aspect qui nous intéresse ici. Son histoire commence au moment du démembrement partiel de la Russie.

A la date du 20 avril 1919, les Polonais occupèrent Vilna. Après une protestation lithuanienne le Conseil suprême fixa une

(1) V. p. 632, Mandelstam. *La Conciliation Internationale.*

(2) Pour mieux connaître tout le différend, voir : « Consultations de MM. A. de Lapradelle, Louis Le Fur et André-N. Mandelstam concernant la force obligatoire, pour la Lithuanie, de la décision de la Conférences des Ambassadeurs du 15 mars 1923.

frontière provisoire entre ces deux Etats. La situation fut changée par la guerre polono-bolchévique, quand les Lithuaniens profitèrent de l'évacuation polonaise de Vilna pour y entrer. Peu après la Pologne, mécontente, provoqua l'intervention du Conseil de la Société des Nations qui aboutit le 7 octobre 1920 à un arrangement conclu à Souvalki entre les parties intéressées et sous les auspices d'une Commission de contrôle, nommée par le Conseil de la Société des Nations. La ligne de démarcation établie par cet arrangement « ne décidait pas d'avance en quoi que ce soit les droits territoriaux des deux côtés contractants (1). »

Cet accord resta lettre morte, car du côté polonais, deux jours après on fit un coup de force. Le général Zeligowski entra dans Vilna et proclama l'établissement d'un gouvernement. Devant la désapprobation de cet acte par la Société des Nations à la séance du Conseil, tenue le 26 octobre 1920 à Bruxelles, le délégué auprès du Conseil de la Société des Nations, l'illustre historien Askenazy, a ainsi caractérisé ce conflit entre le droit international et les aspirations nationales polonaises: « Le gouvernement polonais considère que le général Zeligowski a agi comme un rebelle; mais la nation polonaise tout entière regarde son coup d'Etat comme légitime (2). »

Un protocole du 29 novembre 1920 établissant une zone neutre entre les deux armées et prévoyant un plébiscite pour le territoire contesté ne fut pas accepté ultérieurement par les parties litigieuses.

Obligé de renoncer au plébiscite, le Conseil, par sa résolution du 3 mars 1921, entama une procédure de conciliation sous la présidence de M. Hymans. Le projet d'accord de M. Hymans attribuait Vilna à la Lithuanie, mais prévoyait aussi des liens très intimes entre la Pologne et la Lithuanie, mais qui n'iraient tout de même pas jusqu'à une fédération. Ce projet fut examiné par le Conseil, et celui-ci, par sa résolution du 20 septembre 1921, recommanda son adoption comme la solution du conflit la plus équitable et la mieux appropriée. L'Assemblée se trouvait à cette

(1) Recueil des traités et des engagements internationaux enregistrés par le Secrétariat de la S. D. N. Vol. VIII, 1923 p. 173 ; Mandelstam : La Conciliation Internationale p. 558.

(2) V. p. 560. Mandelstam. La Conciliation Internationale.

époque en session, le Conseil décida donc d'inviter M. Hymans à exposer devant l'Assemblée l'état du différend « de façon à lui donner l'occasion d'aider par son autorité au règlement du litige » (1).

La discussion menée au sein de l'Assemblée aboutit le 24 septembre 1921, à l'adoption de la résolution suivante:

« L'Assemblée:

« Après avoir entendu l'exposé fait par M. Hymans du différend entre la Pologne et la Lithuanie;

« Prenant acte de la résolution votée par le Conseil le 26 septembre;

« Exprime sa chaleureuse appréciation de l'habileté et de la patience dont M. Hymans a fait preuve pour la cause de la paix;

« Remercie le Conseil de son action, et l'assure de l'appui plein et entier de l'Assemblée;

« Et fait appel aux sentiments de sagesse et aux souvenirs fraternels des deux peuples pour parvenir à un accord nécessaire à tous deux comme à la paix du monde (2). »

Cette même affaire, dans une autre phase, fut de nouveau invoquée devant l'Assemblée. Mais comme cette fois-ci il s'agissait d'abolir une décision du Conseil, nous envisagerons ce recours ultérieurement quand nous traiterons le problème des questions réservées au Conseil.

3° *Les frontières de l'Albanie, 1921.*

L'Albanie souleva la question de ses frontières en avril 1921 en attirant l'attention du Conseil sur ses conflits permanents avec le royaume des Serbes, Croates et Slovènes et la Grèce. Etant donné que la Conférence des Ambassadeurs avait entamé l'étude

(1) V. p. 384. Actes II, session de l'Assemblée. Séance plénière.

(2) V. p. 399. Actes I, session de l'Assemblée.

de cette question, le Conseil, par sa résolution du 25^e juin 1921, refusa de l'examiner. Néanmoins l'Albanie n'accepta pas la compétence de la Conférence des Ambassadeurs et s'adressa à l'Assemblée de la Société des Nations, en la priant de fixer ses frontières, en même temps elle demanda au Conseil d'interdire aux bandes étrangères le passage de sa frontière.

C'est ainsi que les deux organes furent saisis simultanément de deux demandes qui, au fond, se rapportaient à une seule affaire. La connexité de ces deux sujets fut soutenue au Conseil par Lord Balfour. Par l'adoption du rapport du représentant britannique le Conseil reconnut cette liaison et renvoya à l'Assemblée l'ensemble de cette question.

De cette façon l'Assemblée fut saisie de deux côtés, par l'Albanie elle-même, et par le Conseil ensuite. En appréciant la situation telle qu'elle existait, l'Assemblée vota le 2 octobre 1921 une décision nommant une Commission d'enquête de trois membres. Cette décision aboutit à des résultats positifs, et l'incident fut clos avant même la session suivante de l'Assemblée.

4° *Le conflit italo-grec, 1923.*

L'assassinat, le 27 août 1923 en territoire hellénique du général italien Tellini et des autres membres de la délégation italienne pour la délimitation des frontières entre la Grèce et l'Albanie, provoqua, de la part de l'Italie, une demande de réparation, et ensuite le bombardement de Corfou. La Grèce ne tarda pas à porter, le 1^{er} septembre 1923, le différend devant le Conseil de la Société des Nations. Le Conseil et l'Assemblée elle-même examinèrent cette affaire avec un grand intérêt. Mais comme la Conférence des Ambassadeurs s'en saisissait, le différend fut réglé facilement par elle.

Cependant le Conseil de la Société des Nations délibéra sur l'emploi immédiat de la force par le gouvernement italien. Cette question souleva dans son sein une grande controverse, et le Conseil décida de soumettre à l'étude d'un comité spécial de juristes, cinq questions relatives à l'interprétation de la portée de certains articles du Pacte et particulièrement la compatibilité des représailles avec le Pacte. Le Conseil informa l'Assemblée de sa décision.

Quand le Comité des juristes eut terminé ses travaux, ses réponses furent approuvées par une résolution du Conseil. Celui-ci décida encore de communiquer les textes de sa résolution et les réponses du comité aux membres de la Société des Nations.

Les membres de la Société en examinant ces textes ne se sont pas tous ralliés à l'opinion du Conseil. C'est ainsi qu'à l'instigation de ceux qui n'étaient pas satisfaits, l'Assemblée à sa sixième session vota une résolution proposant aux membres de la Société de préciser quels sont les points douteux dans les réponses du Comité, afin de les soumettre à l'examen éventuel d'une commission qui serait nommée par le Conseil.

5° *La question de la Carélie Orientale, 1923.*

Cette question consiste en ce que le gouvernement de la Finlande se plaignit au Conseil de la Russie soviétique qui avait violé l'autonomie de la Carélie Orientale, garantie par le Traité de Dorpot. Comme l'Etat bolchevique déclara que c'était une question intérieure, le recours finlandais au Conseil resta sans succès.

Cependant le Conseil, sollicité par la Finlande, demanda à la Cour Permanente de Justice Internationale d'émettre un avis consultatif sur la nature de cette question. L'obstination soviétique refusant de reconnaître le caractère international de cette affaire

amena la Cour à conclure qu'il lui était impossible de donner un avis consultatif sur ce point.

Mais, la Finlande en s'adressant au Conseil pour obtenir par son intermédiaire l'avis de la Cour, ne se borna pas à cette seule action. Elle en saisit l'Assemblée, et ceci même avant que le Conseil ait adopté la conclusion de la Cour. Par sa résolution du 4 septembre 1923, l'Assemblée s'est bornée à prendre connaissance de la déclaration finlandaise qui considérait les clauses du Traité de Dorpat comme des engagements d'ordre international. Par la même résolution l'Assemblée invita le Conseil à recueillir toutes les informations utiles sur cette question en vue de rechercher toute solution satisfaisante que permettraient les circonstances ultérieures (1).

TITRE III

LES POUVOIRS DE L'ASSEMBLEE

Les pouvoirs de l'Assemblée dans l'accomplissement de sa fonction émanant de l'art. 15 peuvent être envisagés d'abord théoriquement, suivant les dispositions respectives, et pratiquement selon les cas qui se sont déjà présentés. Tout d'abord une considération générale nécessite quelques précisions sur la position de l'Assemblée en face du Conseil dans l'exercice de sa fonction médiatrice. Il y a un grand intérêt à savoir si l'art. 15 dans son neuvième paragraphe prévoit une attribution commune ou non. En la rangeant à côté d'autres attributions communes nous nous sommes déjà prononcés pour l'affirmative. Néanmoins, M. Larnaude y voit une attribution concurrente (2). Dans la

(1) V. p. 74-75. Actes IV, session de l'Assemblée. Séance plénière.

(2) V. p. 64, Larnaude : La Société des Nations.

deuxième partie de notre étude nous allons voir, que la concurrence entre le Conseil et l'Assemblée dans la compétence consiste en ce que les deux organes peuvent connaître une affaire, sous la condition qu'un organe demeure seul compétent dès qu'il s'en saisit. De la nature même des délibérations du Conseil et de l'Assemblée, prises en commun, il résulte leur incompatibilité avec l'essence d'une attribution concurrente. Si, dans l'espèce, on pouvait voir une concurrence, ce serait plutôt entre une attribution propre et une attribution commune. Mais, là aussi, elle n'apparaît pas dans le sens de la concurrence proprement dite.

La concurrence entre le Conseil et l'Assemblée dans la compétence se trouve dans les art. 3 et 4 du Pacte. Une différence spéciale entre l'intervention de l'Assemblée d'après l'art. 3 § 3 et l'art. 15 § 9 existe, car la compétence d'après le premier est d'une portée générale, tandis que dans l'autre article elle est toute particulière, puisqu'il ne s'agit là que de la médiation. M. Rolin (1), ainsi que MM. Schücking et Wehberg (2) y voient le rôle d'un organe contentieux. Il est d'une haute importance de ne pas confondre le sens de ces deux articles.

Après un examen de cette attribution, il nous est aisé d'établir son caractère. La médiation prévue dans l'art. 15 n'est pas une attribution concurrente, deux éléments distinctifs viennent le confirmer. D'abord les deux organes ne jouissent pas de la primordialité de la saisine. Elle n'existe qu'en faveur du Conseil et la disposition qui l'indique est catégorique. Ensuite dans le système de la concurrence, un organe après s'être fait saisir n'est en aucun cas forcé de se désister en faveur de l'autre. Cette indépendance ne se trouve pas consacrée dans l'art. 15 § 9, étant donné que le Conseil est obligé de se démettre dans une hypothèse. Le paragraphe 10 dudit article précise les pouvoirs de l'Assemblée. Il stipule que les règles qui s'appliquent à l'Assemblée relativement à l'action et aux pouvoirs sont les mêmes que pour le Conseil. Il en résulte que l'Assemblée comme le Conseil, en vertu des § 3 et 4 de l'art. 15 doit s'efforcer d'assurer le règlement du différend. Si elle n'y réussit pas, elle doit rédiger et publier un rapport recommandant les solutions.

(1) V. p. 211. Commission. IV^e session de l'Assemblée.

(2) V. p. 268. Die Sitzung.

Il est bien entendu qu'il y a seulement attribution commune quand l'Assemblée rend son rapport avec l'approbation de tous les délégués des membres de la Société représentés au Conseil et de la majorité des autres membres. En vertu du § 10, dans ce cas-là le rapport de l'Assemblée a le même effet qu'un rapport du Conseil. Il est bien entendu que dans ce cas, aussi bien au Conseil qu'à l'Assemblée, les ressortissants des pays en cause ne votent pas.

Si le rapport est au contraire accepté par l'Assemblée à une forte majorité ou même à l'unanimité moins une voix appartenant à un membre faisant partie du Conseil, il n'y a pas attribution commune, car le Conseil entier ne s'est pas prononcé. Dans ce cas-là, la situation, en vertu du paragraphe 10 est pareille à celle qui est prévue dans le paragraphe 7 et où le Conseil ne se prononce pas à l'unanimité.

En somme, quand l'Assemblée intervient suivant l'art. 15, elle ne se trouve pas dans un cas d'attribution commune avec le Conseil, s'il n'y a pas de privilège prévu pour les membres du Conseil. N'ayant plus de doute qu'il s'agit d'une attribution commune, nous pouvons dorénavant observer d'un point de vue critique comment l'Assemblée a entendu exercer ses pouvoirs provenant de cette attribution. L'Assemblée par l'art. 15 § 9 n'est pas superposée au Conseil. En aucun cas la requête d'une partie ne peut former appel contre le rapport du Conseil. Par conséquent dès que le Conseil a pris une résolution il n'y a pas lieu de saisir l'Assemblée à propos de la même affaire. C'est dans ce sens que doit être comprise la réserve d'élever la requête dans le délai de quatorze jours.

Cette réserve est très sage: si les parties avaient le droit de dessaisir le Conseil à n'importe quel moment de la procédure on pourrait craindre qu'elles ne le fassent lorsque l'opinion du Conseil est déjà formée et l'Assemblée jouerait alors en fait sinon en droit le rôle de juridiction d'appel, ce qui serait absolument contraire à la structure de la Société (1).

(1) V. Ray, p. 98 : Le Commentaire.

Une fois le délai dépassé aucune requête ne peut être admise. Il y a ici une différence entre le dessaisissement du Conseil sur l'initiative d'une partie intéressée et le dessaisissement sur l'initiative propre du Conseil, qui peut se produire à n'importe quel moment. Remarquons en rapport avec ce qui précède, que les parties ne peuvent utiliser ce droit de requête, même avant l'expiration du délai, si le Conseil s'est déjà prononcé. Par conséquent, dans l'intervention de l'Assemblée, il ne faut voir que l'abandon de l'attribution propre du Conseil au profit de sa collaboration avec l'Assemblée. L'Assemblée doit participer aux délibérations, là où le Conseil a cessé d'agir seul. Du texte du paragraphe 10 il résulte clairement qu'il s'agit d'une substitution des compétences. Au lieu que le Conseil seul intervienne, il se prononce de concert avec l'Assemblée. La même disposition est claire aussi en ce que cette substitution doit être définitive et qu'il ne peut y avoir de renvoi au Conseil seul.

Or, les traits élémentaires de cette intervention de l'Assemblée étant mis en lumière, il ne nous reste maintenant qu'à voir comment l'Assemblée s'est comportée en pratique. Pour atteindre ce but, il est indispensable de faire, à l'aide de l'examen des affaires portées devant elle, une synthèse concernant l'exercice des pouvoirs de l'Assemblée.

Dans l'affaire de Vilna le Conseil a seulement invité l'Assemblée à examiner le différend, afin qu'elle lui apporte une aide dans la recherche de sa solution. L'Assemblée a bien compris l'intention du Conseil et elle a répondu par une acceptation de collaboration morale.

Dans l'affaire arménienne il y a eu de la part du Conseil une transmission tacite, tandis que l'Assemblée se déclarait prête à coopérer effectivement avec le Conseil.

L'incident gréco-italien dans son essence ne donna à l'Assemblée que la possibilité de s'informer, car la compétence en fut retirée à toute la Société des Nations. Quant à l'examen des questions soumises au Conseil, il faut se rendre bien compte qu'il ne s'agissait là que de quelques points à éclaircir, après la clôture de l'incident et ne présentant ainsi intérêt que pour l'avenir.

La question des frontières albanaises fut portée devant l'Assemblée à la fois par la partie intéressée et par le Conseil. L'Assemblée

a pris une décision qui a aidé au règlement de l'affaire.

La Finlande dans l'affaire de la Carélie orientale a saisi l'Assemblée durant l'examen du Conseil. L'Assemblée ne donna aucune décision, mais stimula seulement le Conseil dans ses recherches.

Cet aspect sommaire montre que les particularités dans les rapports de fait entre le Conseil et l'Assemblée concernant les affaires, dont furent saisis les deux organes sont telles qu'elles ne correspondent pas aux dispositions respectives du Pacte. Au lieu de la substitution définitive de la compétence commune à la compétence exclusive du Conseil, nous assistons à des renvois mutuels entre les deux organes, l'affaire finissant par venir devant le Conseil seul. Les pouvoirs de l'Assemblée d'après l'art. 15 § 10 sont de prendre des décisions de concert avec le Conseil; cependant, sauf dans le cas de l'Albanie, l'Assemblée s'est bornée à une collaboration ou à des suggestions. Au surplus dans les cas où les parties se sont adressées à l'Assemblée leurs demandes ne furent pas présentées dans les formes prévues par l'art. 15 § 9.

Dans un tel état de choses on pourrait facilement conclure, que dans la plupart des cas les pouvoirs de l'Assemblée ne se sont pas effectués comme en matière d'autre attribution commune. La modération d'une telle affirmation est nécessaire étant donné les résultats auxquels sont parvenus ces renvois à l'Assemblée. Ni le Conseil, ni l'Assemblée n'ont agi de façon à entraîner des effets décisifs.

Comme on le voit, la jurisprudence sur les relations entre le Conseil et l'Assemblée en matière de médiation est encore trop peu développée pour permettre des généralisations (1). Pourtant les généralisations devraient exister dès qu'il y a des règles fixes prévoyant le transfert des compétences. La constatation que les dernières dispositions de l'art. 15 ne sont pas strictement respectées ne peut que confirmer la prédominance des considérations politiques dans la Société des Nations.

(1) V. p. 640, Mandelstam. La Conciliation Internationale.

CHAPITRE VI

LES AMENDEMENTS AU PACTE. (Art. 26.)

La rédaction originelle de l'art. 26 fut la source de différentes interprétations. — Les amendements à l'art. 26. — La procédure de la révision du Pacte. — Le Pacte n'est pas une Constitution, mais un traité. — Autolimitation du Conseil et de l'Assemblée dans leur pouvoir de modification du Pacte. — La déclaration interprétative n'est pas une attribution commune.

TITRE I

LA MODIFICATION DU PACTE ET L'INTERPRÉTATION DE L'ART. 26.

La Conférence de Versailles, pour cimenter la paix, fit aux peuples éprouvés par la grande guerre un don pacifique: le Pacte de la Société des Nations. Le Pacte aurait dû avoir une base fondamentale sur laquelle la grande société internationale devait s'édifier. Cependant le Pacte ne fut pas conçu par ses auteurs comme immuable. Les membres de la Commission pour l'élaboration du Pacte avaient conscience qu'en raison de la vitesse avec

laquelle il était préparé, le Pacte devait présenter certaines obscurités et quelques lacunes, qu'il faudrait combler ensuite. Pour parer à ces inconvénients, le Pacte prévoit dans son article 26 la possibilité d'apporter des amendements à son texte.

Les déficiences du texte ne furent pas la seule raison d'insérer un article prévoyant la possibilité d'une modification ultérieure du Pacte. Au surplus il y avait des raisons politiques. Un changement du Pacte était considéré comme susceptible d'être une compensation nécessaire pour les membres de la Société qui n'avaient pas pris part aux délibérations lors de l'élaboration du Pacte. Une conférence tenue avec les neutres dans l'intervalle des deux sessions de la Commission de l'Hôtel Crillon a enregistré en marge de ses travaux une proposition de ce genre.

Le gouvernement norvégien déposa un amendement à l'art. 26, qui était conçu en ces termes :

« L'unanimité au Conseil exécutif ne devra pas être indispensable pour apporter des modifications du Pacte. De même qu'à l'Assemblée des délégués, il devra pour cette institution être suffisant d'obtenir une majorité des trois-quarts des voix. »

Cette proposition norvégienne doit être considérée comme un vœu des Etats neutres. En effet, on pourrait se demander pourquoi les neutres n'ont pas pris part à l'élaboration du Pacte. Ils se distinguent des Etats adversaires de la Grande Entente, et cette distinction a été faite dans le Pacte, pour faciliter leur admission dans la Société. Demander pourquoi les neutres n'ont pas pris part aux travaux préparatoires, c'est oublier qu'on a eu l'idée d'insérer le Pacte dans le Traité de paix, et dans la signature de ce dernier les neutres n'avaient rien à voir. Mais comme on désirait que la Société des Nations soit un organisme souple, viable et susceptible de suivre les transformations de l'humanité et de se perfectionner suivant ses besoins, il fallait trouver le moyen de rendre les transformations réalisables, et de prévenir les désirs des Etats entrants. Dans ce sens correspondent les exigences des Etats, dont les noms figurent dans l'annexe, au moment de leur entrée dans la Société. Mais, comme l'article premier du Pacte dit pour la composition de la Société : « ...ainsi que les Etats, également nommés dans l'annexe, qui auront accédé au présent Pacte sans aucune réserve par une déclaration. » alors la nécessité d'une

disposition prévoyant la modification du Pacte ne tarda pas à révéler toute son efficacité. Certains Etats y voyaient la condition indispensable de leur entrée dans la Société. Ainsi, M. Doherty, représentant du Canada, ne donna le consentement de son pays d'entrer dans la Société des Nations qu'après l'explication de M. Wilson, fournie à la Conférence de la paix, que l'art. 26 se réfère aux désirs des neutres.

On sait aussi que la Suède fut peu disposée à entrer dans la Société, mais que grâce aux déclarations formelles de son gouvernement assurant la possibilité des amendements, la Suède finit par se décider.

La première rédaction de l'art. 26, telle qu'elle fut adoptée le 28 avril 1919 et insérée au Pacte, était la suivante: « Les amendements au présent Pacte entreront en vigueur dès leur ratification par les membres de la Société, dont les représentants composent le Conseil, et par la majorité de ceux dont les représentants forment l'Assemblée.

Tout Membre de la Société est libre de ne pas accepter les amendements apportés au Pacte, auquel cas il cesse de faire partie de la Société. »

Etant donné cette rédaction, il est clair qu'une des premières modifications devrait se référer à cet article même. En prévoyant les amendements au Pacte, l'art. 26 laisse ouvertes les questions suivantes: qui a le droit de prendre l'initiative de ces amendements? Y a-t-il une procédure antérieure à la ratification et à quel organe incombe t-elle, à quelles dispositions du Pacte s'applique-t-il?

Ces questions qui se présentent dès le début, lorsqu'on cherche à savoir comment on doit effectuer les amendements, n'ont pas été abordées d'une façon principale, mais incidemment à propos des amendements aux autres articles.

La première session de l'Assemblée fut saisie déjà de plusieurs amendements importants. Au sein de la première Commission, qui se préoccupa de questions constitutionnelles à propos des cinq amendements scandinaves, se développa une discussion de principe sur le point de savoir si l'Assemblée, à sa première session, peut et doit faire des amendements.

M. Viviani proposa à la Commission de repousser le principe de la discussion des amendements au Pacte. « La première Assemblée de la Société, dit-il, ne doit rien faire, qui puisse donner l'impression d'une révision des dispositions du traité de Versailles. » M. Balfour, président de la Commission, reconnut, que les amendements scandinaves étaient très bien préparés, et qu'ils n'affectaient pas les bases du Pacte, mais il exprima la conviction qu'à l'heure actuelle on ne disposait pas encore d'une expérience suffisante quant aux mérites du Pacte dans sa forme originelle (1).

À l'instigation du président on adopta une résolution relative à l'ajournement de cette étude. La solution prise ne pouvait satisfaire toutes les délégations. L'Argentine, notamment, fut mécontente, parce qu'elle avait le désir de proposer l'admission sans condition des Etats dans la Société.

Pour éviter un conflit grave dans les opinions des délégations, la question devait être envisagée de nouveau. M. Karnebeck, au nom de la délégation hollandaise proposa la résolution suivante, qui fut votée à l'unanimité :

« L'Assemblée invite le Conseil à nommer une Commission en vue d'étudier les amendements au Pacte qui ont été présentés à la première session de l'Assemblée. La Commission fera un rapport au Conseil qui présentera ensuite ses conclusions à la prochaine séance de l'Assemblée. »

Cette Commission fut formée par la décision du Conseil du 21 février 1921. Cette Commission devait examiner tous les amendements, déjà présentés, ainsi que ceux qui pourraient l'être avant le 31 mars.

Plusieurs propositions très importantes furent faites au sein de la Commission. Son rapport fut présenté à la deuxième session de l'Assemblée. Et à ce propos on remarqua qu'il n'était pas possible de procéder aux amendements, si on n'éclaircissait pas une question préalable: Y a-t-il lieu de distinguer dans la portée de la rédaction de l'art. 26 les conditions de vote dans l'Assemblée séparément des ratifications des amendements? Cet article était

(1) P. 383. Munch II T. L'Assemblée des délégués.

obscur. Il ne parlait pas de vote dans la Société des Nations. Devait-il être tout de même sous-entendu et par quels organes devait-il être effectué? Ces deux questions auraient dû intéresser la première Commission à la deuxième session de l'Assemblée.

La première Commission de l'Assemblée fut chargée de s'occuper de l'amendement à apporter à l'art. 26. C'est elle qui devait examiner la question de principe: la revision du Pacte se ferait-elle au sein de la Société des Nations, ou en dehors d'elle par le rassemblement des décisions individuelles des membres? M. Struycken (Pays-Bas) posa cette alternative: 1° On peut considérer le vote de l'Assemblée comme un élément nécessaire dans la procédure de revision du Pacte. Dans ce cas, nulle exception n'étant expressément prévue dans l'art. 26, l'unanimité est nécessaire, conformément aux stipulations de l'art. 5.

2° On peut dire que l'art. 26 parle non pas des votes de l'Assemblée, mais uniquement de la ratification par les membres. On envisage alors la revision comme devant s'effectuer en dehors de la Société des Nations et on doit en revenir à la notion même du Pacte qui est une convention ne pouvant être révisée que par toutes les parties signataires; là encore l'unanimité est nécessaire (1).

Comme dans ces deux alternatives M. Struycken préconisa la règle de l'unanimité et, comme dans la discussion il s'efforçait de la faire prévaloir, il nous paraît qu'il n'a abordé la question du vote des amendements dans la Société des Nations que subsidiairement pour démontrer, que la règle de l'unanimité s'impose.

Pourtant, la nécessité de donner la prépondérance à l'une des deux alternatives ci-dessus indiquées, constitue une question préjudicielle à toute interprétation de l'art. 26, et il importe beaucoup au point de vue de la qualification juridique du Conseil et de l'Assemblée de savoir s'ils doivent intervenir.

En reprenant la discussion sur le mode de résolution de l'Assemblée concernant les amendements, la première Commission a reconnu que la modification du Pacte ne peut pas pour toute sa procédure se faire en dehors de la Société. Lorsqu'on a décidé, que la Société des Nations doit se prononcer sur les amendements avant leur soumission aux gouvernements en vue de la ratification, la question entière n'est pas par là-même tranchée. Il y a

lieu de savoir quel organe est appelé à se prononcer au nom de la Société des Nations, le Conseil ou l'Assemblée, ou tous les deux de concert. Doivent-ils se prononcer à la majorité ou à l'unanimité? Quelques-uns ont pensé qu'à défaut d'une indication expresse il convenait d'accorder une préférence à l'Assemblée, parce qu'elle comprend des représentants de tous les membres de la Société.

En faveur de la compétence seule de l'Assemblée il y a un précédent. Le Conseil fédéral de la Confédération suisse dans la publication, le 4 août 1919, d'un message fédéral, qui contenait aussi parmi les commentaires des différentes dispositions du Pacte celui de l'art. 26, s'exprimait ainsi: « La procédure de revision n'est pas précisée par le Pacte. Il faut supposer que c'est l'Assemblée qui délibérera sur la révision et la décidera. Mais la décision n'entrera en vigueur que lorsqu'elle aura été ratifiée par les Etats particuliers et qu'on aura pu constater ainsi qu'elle a été prise à la majorité prévue par l'art. 26 (1). »

M. Seferiades, délégué de la Grèce, qui était dans la Commission un des partisans de la compétence exclusive de l'Assemblée, a formulé une proposition dans ce sens. Les autres membres de la Commission se sont opposés à ce raisonnement. Ils alléguaient que cet argument se fonde sur une prétendue analogie avec le droit constitutionnel sur la revision des lois organiques en droit interne. Comme l'égalité et l'indépendance réciproque du Conseil et de l'Assemblée sont des idées fondamentales du Pacte, il en résulte, que le droit de proposer et de voter les amendements doit appartenir tout simplement à chaque membre de la Société.

L'art. 26 ne s'exprimant pas expressément sur le mode de vote, on aurait pu conclure que les articles 3 et 4 trouvent ici leur application, c'est-à-dire qu'il s'agit de la compétence concurrente du Conseil et de l'Assemblée. Pourtant on a bien fait de ne pas s'y arrêter et d'éviter ainsi la possibilité, que les articles 3 et 4 laissent soit au Conseil, soit à l'Assemblée la compétence, parce que dans ce cas-là il aurait pu se faire, qu'un amendement ne soit examiné que par le Conseil, sans aucune délibération de

l'Assemblée (1). Dans une question aussi importante que la revision du Pacte une inégalité entre le Conseil et l'Assemblée serait sensible. L'exigence d'une ratification n'aurait pu compenser l'absence du droit pour les membres de donner librement leur avis dans l'Assemblée, et d'influencer les autres par l'expression de leur opinion.

En effet, le vote étant admis, la participation des deux organes s'imposait.

Au temps de la Conférence de la Paix, tous ceux qui avaient pris part aux délibérations étaient d'avis, que le sens de cette stipulation était, que l'Assemblée pourrait voter des amendements à la majorité à condition que les représentants des Etats membres du Conseil figurent dans cette majorité, et qu'après un tel vote les décisions de l'Assemblée fussent ratifiées conformément aux règles contenues dans l'art. 26 (2). Il en résulte que les décisions du Conseil et de l'Assemblée devraient être prises en commun et sous les autres conditions du vote. Néanmoins l'exposé que le président Wilson a fait à la Conférence de la paix le 28 avril 1919, en interprétant l'art. 26 au moment de l'adoption du Pacte, pouvait laisser un certain doute. Il disait: « L'art. 26 permet de modifier le Pacte à la majorité des Etats composant l'Assemblée au lieu des trois quarts précédemment requis (2); toutefois la manière de voter dans le Conseil n'est pas modifiée en cette matière. »

En ce qui concerne la question de l'unanimité ou de la majorité, cet exposé est clair et catégorique. D'autre part, d'après sa rédaction il paraît impliquer la séparation des délibérations. Mais avant de conclure ainsi, il faut trancher la question préjudicielle de savoir à quoi se rapporte cet exposé: à la ratification ou au mode de vote. Si sa portée concerne la ratification, il ne présente pas d'intérêt pour le point en question.

Dans la première Commission M. Sastri, délégué de l'Inde était convaincu que les paroles du Président se référaient non pas

(1) « Il se pourrait aussi qu'un amendement soit examiné par le Conseil seul et que sans réunir l'Assemblée, on demande individuellement la ratification des Etats qui y sont représentés. » (V. p. 154, J. Rey Commentaire du Pacte de la Société des Nations, 1921.)

(2) V. p. 389, Munch. VIII^e Tome.

(2) Dans le projet du 14 février 1919.

au vote de l'Assemblée, mais à la ratification des Etats (1). Les autres orateurs se prononcèrent au sein de la Commission dans le même sens, mais le rapport de la deuxième Sous-Commission donne l'interprétation inverse en soutenant « que c'est bien au mode de voter dans l'Assemblée que s'applique la condition de simple majorité », mentionnée dans la déclaration du président Wilson (2).

MM. Schücking et Wehberg comprennent ainsi la déclaration de M. Wilson. D'après eux « il n'y aurait aucun sens, si M. Wilson avait pensé à la ratification » (3).

En ce qui concerne la question de la séparation des délibérations, la doctrine antérieure à la deuxième session de l'Assemblée se prononçait en sa faveur. M. Rolin qui, à titre de représentant belge a pris une large part aux travaux de la deuxième session de l'Assemblée s'exprime dans un article (4) en faveur d'un double vote de l'Assemblée et du Conseil. M. G. Scelle, dans un ouvrage a écrit: « des amendements peuvent y être apportés, s'ils sont approuvés par le Conseil exécutif à l'unanimité et par l'Assemblée des délégués à la simple majorité (5).

La deuxième Sous-Commission dans son rapport soumis à la première Commission préconisait les réunions successives du Conseil et de l'Assemblée dans la procédure à suivre pour le vote des amendements (6). Elle a exprimé l'avis que la première interprétation offrait le moins d'inconvénient au point de vue politique, et qu'elle était d'autre part conforme à l'art. 26. D'après le rapport de ladite Sous-Commission, cette interprétation était envisagée par le président Wilson dans les paroles rappelées plus haut, par le gouvernement norvégien lors de l'amendement présenté à la Conférence des neutres, et enfin par le gouvernement britannique dans le commentaire adressé au Parlement.

Nous avons déjà démontré les différentes interprétations provoquées par les paroles du président. En ce qui concerne le

(1) V. p. 57. II^e session de l'Assemblée, première Commission.

(2) V. p. 159. II^e session de l'Assemblée, première Commission.

(3) V. p. 777. Die Satzung des Völkerbundes.

(4) V. p. 57 et suite. Revue du droit international et de la législation comparée, 1921.

(5) V. p. 263. Le Pacte de la Société des Nations et sa liaison avec le traité de Paix.

(6) V. p. 162. II^e session de l'Assemblée, première Commission.

projet norvégien, il ne faut pas le retenir, parce qu'il fut présenté pendant l'élaboration du Pacte, et parce qu'on prenait connaissance des observations des neutres sans leur donner aucun effet. Quant à la déclaration du gouvernement britannique elle était donnée à une époque où on ne savait pas clairement à quoi se rapporte l'art. 26. C'était justement la deuxième session de l'Assemblée qui devait se prononcer et donner l'interprétation de l'art. 26 qui pourrait le mieux convenir aux intérêts de la Société des Nations. C'est pourquoi il ne faut pas trop s'attarder aux inexactitudes et aux erreurs d'un texte peu clair, et nous estimons que la Sous-Commission a bien fait de prévoir, à côté de la solution préconisée, un examen éventuel du vote unique au sein de l'Assemblée.

Dans la Commission la discussion sur le rapport de la Sous-Commission a entraîné un examen large de la forme et du caractère de la participation des deux organes. Cette question était liée à celle du nombre des voix nécessaire dans l'Assemblée pour rendre le vote valable.

M. Balfour estimait que l'Assemblée pouvait apporter des amendements devant le Conseil sous la forme de vœux votés par elle. Le mécanisme de la révision du Pacte ne pourrait être mis en mouvement par aucune autorité autre que l'Assemblée. Si son désir était satisfait, ce mécanisme serait mis en mouvement par une majorité des trois quarts de l'Assemblée. Le Conseil aurait traduit ce vœu en une convention, soumise à toutes les garanties contenues dans l'art. 26.

Cette question fut aussi soulevée ultérieurement par M. Spalajkovitch à la séance plénière. Mais cette thèse fut combattue d'abord dans la Commission, par son président, M. Scialoja, et en séance plénière, par M. Rolin.

La modification du Pacte étant une question délicate, une question qui intéressait tous les membres, ne pouvait pas être votée seulement par le Conseil. C'est une question qui présente un intérêt général, et pour les questions d'une telle nature, la compétence commune du Conseil et de l'Assemblée est admise. C'est pourquoi la thèse de M. Balfour ne pouvait pas prévaloir, puisqu'elle présentait une inégalité entre le Conseil et l'Assem-

blée. M. Scialoja (1) pouvait dire à juste titre que l'Assemblée doit faire œuvre de coopération effective en cette matière.

En effet, la soumission aux membres de la Société en vue de la ratification ne peut pas toute seule satisfaire le principe égalitaire. Avant cette soumission, il y a la décision de présenter les amendements à la ratification et le Conseil est maître de cette décision. C'est un rôle du Conseil qui n'était pas prévu dans la rédaction originelle de l'art. 26.

L'argument des partisans de l'élargissement du pouvoir du Conseil aux dépens de l'Assemblée était que leur système évite les conflits entre le Conseil et l'Assemblée, en cas de refus du Conseil d'adopter une décision formelle de l'Assemblée, mais la rédaction de l'amendement à l'art. 26 est telle qu'elle assure mieux un contact suffisamment étroit entre l'Assemblée et le Conseil.

Le principe de la collaboration effective entre le Conseil et l'Assemblée dans le vote étant admise dans la Commission, il fallait voir dans quelle forme on allait l'effectuer et par quel nombre de voix.

La Commission était d'avis que la participation du Conseil devait être conçue comme dans le cas de l'art. 15, § 10, c'est-à-dire que la décision des membres du Conseil devait être prise au sein même de l'Assemblée. Sur la proposition de son président, la Commission vota, le 28 septembre, le principe suivant :

« La Commission pense que l'Assemblée doit voter en tenant compte du privilège des Etats qui ont leurs représentants au Conseil sans que ce dernier soit appelé à voter séparément sur les amendements ».

Les délibérations en commun offrent un certain intérêt pour les amendements, si on a en vue toute l'importance du changement le plus radical d'un article, le concours de tous les membres dans la délibération paraît très utile. Dans un système de séparation des délibérations il se pourrait que les membres du Conseil soient partisans d'une solution différente de celle de l'Assemblée, tandis que d'après le système adopté, il y a possi-

(1) V. p. 62, II^e session de l'Assemblée, première Commission.

bilité d'influence réciproque et d'assimilation dans ses désirs des membres, le contact y joue un grand rôle.

En défendant ce système, M. Rolin (1) (Belgique), disait à la séance plénière que l'Assemblée conserve le prestige de proposer des amendements aux Etats. Comme nous avons un concours du Conseil et de l'Assemblée et que dans les délibérations la qualité de membre du Conseil l'emporte sur celle de membre de l'Assemblée, un membre du Conseil en tant que membre de l'Assemblée peut par conséquent prendre l'initiative en vue d'une modification du Pacte et alors il n'y a pas de prestige particulier pour l'Assemblée qui puisse l'opposer au Conseil; l'Assemblée dans ce cas englobe le Conseil, il en résulte que le Conseil et l'Assemblée ont tous les deux le droit d'initiative.

M. Rolin n'était d'ailleurs pas seul à accentuer ce privilège de l'Assemblée. M. Balfour en proposant son système ci-dessus mentionné, avait répondu à M. Motta (2) pour le satisfaire que seule l'Assemblée devait mettre en mouvement le mécanisme de la révision. Nous tenons à dire que s'il y avait lieu de demander un éclaircissement sur la question dans un autre système, c'est inutile dans le système adopté. Pour éviter tout malentendu, disons qu'il est clair que chaque membre de la Société des Nations a le droit de proposer un changement, et que par conséquent il n'est pas nécessaire d'accentuer le rôle de l'Assemblée, cela pourrait provoquer une équivoque, en faisant croire qu'on désire l'opposer au Conseil, ce qui n'existe pas dans le système admis.

Il y a un privilège pour les membres du Conseil au sein de l'Assemblée, parce qu'il était indispensable de rendre leur mode de vote différent de celui des autres membres de l'Assemblée. L'amendement dans son premier alinéa est ainsi conçu :

« Les amendements au présent Pacte dont le texte aura été voté par l'Assemblée à la majorité des trois quarts, parmi lesquels doivent figurer les voix de tous les membres du Conseil représentés à la réunion, entreront en vigueur dès leur ratification par les membres de la Société dont les représentants com-

(1) V. p. 732. II^e session de l'Assemblée, Séance plénière.

(2) V. p. 161, II^e session de l'Assemblée, première Commission.

posaient le Conseil lors du vote, et par la majorité de ceux dont les représentants forment l'Assemblée. »

L'adoption de la règle de la majorité au lieu de l'unanimité n'était pas facile à obtenir. Les partisans de l'application de la règle de l'unanimité profitèrent de l'obscurité du sens de l'art. 26, et affirmèrent que dans ce cas on devait appliquer le principe de l'art. 5 qui dit que sauf disposition expressément contraire du présent Pacte ou des clauses du présent Traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des membres de la Société représentés à la réunion.

Ils soutinrent encore que la majorité porterait atteinte à la souveraineté des Etats, conservée dans la Société des Nations parce qu'elle n'est pas un super-Etat.

M. de Palacios, délégué de l'Espagne, répondant au désir de son gouvernement d'empêcher l'amendement fixant des règles pour l'élection des membres non permanents du Conseil, était hostile à la majorité. MM. Struycken, Noblemaire et Negulesco se placèrent dans le domaine juridique en se basant sur les arguments ci-mentionnés.

De l'autre côté, on réfutait leur thèse en invoquant que l'art. 5 ne peut pas trouver son application en cette matière parce qu'il se rapporte aux décisions. Une décision n'est pas une simple délibération comme la résolution de l'Assemblée au sujet des amendements. C'est là une sorte de proposition qui doit être soumise à la ratification et qui n'aura pas d'effet juridique tant qu'elle ne sera pas ratifiée. Les Etats restant souverains dans la Société des Nations, ne peuvent pas être assujettis aux volontés les uns des autres, et c'est pourquoi il faut qu'une décision soit adoptée à l'unanimité. Au contraire, pour une délibération qui n'est pas une décision en soi, et qui ne met pas en question la souveraineté des Etats, la majorité suffit.

Par surcroît, la souveraineté des Etats ne pouvait être atteinte par la prévision d'une disposition relative au retrait des Etats qui, repoussant les amendements, sortiraient de la Société.

Mais un tel argument mérite des reproches. Il porte préjudice aux tendances de la Société des Nations vers l'universalité. D'ailleurs avec beaucoup de compréhension, ce risque pourrait être évité.

Est-il donc si facile de sortir de la Société? La forme idéale de celle-ci, c'est l'universalité, c'est dans ce sens qu'elle se développe, et il deviendra sinon impossible, toujours plus difficile à un petit Etat de se retirer. En réalité, ce n'est que dans les cas extrêmes qu'un membre fera usage du droit de sécession.

D'autre part, les partisans d'une réforme n'iront pas toujours jusqu'au bout de leurs revendications. Le rapport de la deuxième sous-commission présentait dans les paroles suivantes un aspect des débats à ce sujet, d'ailleurs très vraisemblable:

« Dans une grande assemblée comme celle de la Société des Nations, les oppositions aux amendements ne s'inspirent pas toujours du même esprit. Certains reflèteront les hésitations des délégués peu convaincus de l'opportunité ou de l'urgence d'une modification proposée. Il apparaitra aux délégués de la majorité d'apprécier d'après les discussions en commission, la nature et la légitimité des oppositions qui s'y seront manifestées. On peut admettre que dans de nombreux cas, ils préféreront différer la révision, considérée comme désirable, pour éviter le risque d'une sécession qui apparaîtrait menaçante (1).

Alors, si le droit de se retirer de la Société des Nations correspond à la notion de la souveraineté, il semble que l'obstination de ces quelques membres n'ira pas jusqu'à la sécession, et que l'unité de la Société ne sera pas en question à propos de chaque amendement. L'argument suivant militait aussi en faveur de la thèse de la majorité. Il faut écarter l'éventualité qu'un seul petit Etat puisse empêcher la réalisation du désir exprimé par tous les autres membres. Cette thèse soutenue par plusieurs membres de la première Commission et notamment par MM. Scialoja, Fernandez et Balfour, était envisagée aussi dans le rapport de la deuxième sous-Commission et défendue par la doctrine.

Bref, la Commission adoptant le principe que la délibération de l'Assemblée, est liée avec la ratification ultérieure, ne voyait pas d'inconvénients à adopter le principe de la majorité de l'art. 26 aussi bien pour le vote que pour la ratification.

(1) Le rapport de la deuxième sous-Commission.

D'ailleurs, à notre avis, les conditions de vote devaient satisfaire le système de la juxtaposition du Conseil et de l'Assemblée dans la compétence, et maintenir le principe des privilèges des membres du Conseil. Le maintien de ce privilège exigeait une différenciation dans les conditions de vote des membres du Conseil et des autres membres de l'Assemblée, ce qui n'aurait pu se produire avec le système de l'unanimité. L'Assemblée pourrait voter à l'unanimité, si le Conseil délibérait séparément, mais ce système fut écarté comme nous l'avons dit plus haut.

Les conditions de vote ont soulevé encore une autre question: il fallait savoir comment on devait adopter l'art. 26; car, si l'amendement à l'art. 26 se rapporte aux amendements qui doivent suivre, il restait à décider si, pour le vote du premier amendement, l'art. 5 trouvait son application. La discussion fut menée dans la Commission et aussi à la séance plénière de l'Assemblée du 3 octobre. A la Commission, M. Noblemaire, représentant de la France, proposa l'unanimité pour le vote de l'amendement à l'art. 26. Il était convaincu qu'on pourrait obtenir facilement l'unanimité et c'est pourquoi il la préférait. Sa proposition fut soutenue notamment par MM. Struyckenn, délégué des Pays-Bas, et Novakovitch, délégué du royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Ce dernier prétendait que l'unanimité n'est pas un obstacle aussi grand que certains le croient, et surtout lorsqu'il s'agissait de vaincre cet obstacle une seule fois seulement; MM. Scialoja et Rolin s'élevèrent particulièrement contre cette idée et préconisèrent la majorité des trois quarts; la Commission avait déjà accepté l'idée que la majorité suffit et si l'on admettait maintenant l'unanimité pour cet amendement, cette unanimité pourrait être demandée aussi pour d'autres amendements importants.

A la séance plénière, M. d'Aurade, représentant du Portugal, demanda en vain l'unanimité pour l'amendement à l'art. 26; il y voyait un avantage moral énorme pour l'avenir de la Société. Ainsi, avant de voter cet amendement, pour le premier amendement, on a adopté les mêmes conditions de vote que pour ceux qui pourraient suivre.

L'Assemblée adopta avec 37 voix sur 37 suffrages exprimés, une recommandation invitant les délégations à ne voter à cette

session de résolution d'amendement que sous la condition qu'elle recueille la majorité des trois quarts, parmi lesquels doivent figurer les voix de tous les membres du Conseil représentés à la réunion.

TITRE II

LA MISE EN VIGUEUR D'UN AMENDEMENT

Après le vote de l'Assemblée, dont la résolution englobe celle de l'Assemblée proprement dite et celle du Conseil, l'amendement n'entre pas *eo ipso* en vigueur. Etant une proposition, comme nous venons de le voir dans le titre précédent, la résolution est subordonnée au contrôle et à l'approbation des Parlements des Etats particuliers.

Pour être soumis aux gouvernements des membres de la Société des Nations, la résolution doit être contenue dans un protocole. Le protocole relatif à un amendement, comme tout protocole doit être signé. Qui doit signer ce protocole? Cette question a soulevé une discussion au sein de la première Commission de l'Assemblée à la deuxième session.

La proposition de faire signer le protocole par le Président de l'Assemblée en exercice et le Secrétaire général seulement suscita une vive opposition. Les représentants des Etats que leur Constitution oblige à avoir un protocole signé par leurs délégués ne pouvaient notamment pas se rallier à une telle proposition.

Pour donner à la question une solution acceptable, Sir Cecil Hurst et M. Rolin proposèrent que le protocole porte obligatoirement la signature du Président et du Secrétaire général, et facultativement, celle des délégués. Cette solution conciliatrice fait une distinction parmi les signatures se trouvant sur

un protocole relatif à un amendement. Tandis que, pour les signatures obligatoires du Président et du Secrétaire général, elle conserve au protocole son caractère d'acte de l'Assemblée par la permission accordée aux membres de l'Assemblée d'apposer facultativement leurs signatures, la formule satisfait aussi les règles constitutionnelles de certains Etats. Cette solution fut adoptée en définitive, et le texte du protocole fut également arrêté.

La formule en question nous permet de rappeler ce que nous avons déjà dit pour le caractère de l'Assemblée. Nous avons déjà écarté l'assimilation de l'Assemblée à une conférence internationale, nous en trouvons ici une confirmation. Dans une conférence internationale, les délégués des Etats représentés signent ce qu'ils ont décidé, car on ne ratifie pas ce qu'on n'a pas signé; cette obligation fut pour l'Assemblée transformée en faculté.

Le protocole établi ne se fait qu'en un seul exemplaire, qui est déposé dans les archives de la Société des Nations. Les gouvernements sont avertis par des copies certifiées en nombre égal à celui des gouvernements. En vertu de cet acte, les gouvernements pouvaient demander à leurs Parlements respectifs des ratifications. L'obtention des ratifications n'était pas laissée sans limitation de délai et à la guise des Etats. L'amendement apporté à l'art. 26 prévoyait le délai suivant :

« Si dans les vingt-deux mois qui suivent le vote de l'Assemblée, le nombre de ratifications requis n'a pas été réuni, la résolution d'amendement reste sans effet ».

Ce délai quoique satisfaisant pouvait être quelquefois insuffisant. Les Etats désirant procéder aux ratifications, en raison de l'encombrement de leurs parlements, ajournent cette procédure. Ceci peut arriver souvent, et il ne faut pas toujours croire à la mauvaise volonté des Etats. Leur procédure constitutionnelle peut être en bonne voie pour aboutir aux ratifications, mais les gouvernements peuvent voir quelquefois, mis de côté par les parlements, même les projets des lois internes très utiles. Pourtant à côté des bonnes volontés, il s'en trouve aussi de mauvaises. L'Espagne, persistant dans sa politique étrange envers la Société des Nations, fut hostile aux amendements.

Sur sa proposition, la première Commission s'occupa de la difficulté créée par cette négligence des membres, et elle proposa une résolution à l'Assemblée qui l'adopta. Son passage le plus intéressant est le suivant :

« L'Assemblée prie le Secrétaire général de bien vouloir se mettre en rapport avec les délégations de tous les membres qui n'ont pas encore déposé les ratifications des amendements visés au deuxième paragraphe, (les art. 4, 6, 12, 13, 15 et 26) de la présente résolution, afin de leur demander d'intervenir auprès de leurs gouvernements, pour que ceux-ci hâtent, si possible, la ratification de ces amendements à l'art. 16 » (1).

La composition du Conseil, en raison des privilèges de ses membres, est un fait qu'on doit prendre en considération lors du calcul du nombre de ratifications nécessaires. Quand les amendements à l'art. 26 furent votés par la deuxième session de l'Assemblée, il n'y avait à ce moment-là aucune réforme du Conseil. La situation à la quatrième session de l'Assemblée se trouva modifiée en raison de la réforme du Conseil opérée en 1922.

A la première Commission, Sir James Allen affirma qu'il était nécessaire d'assurer la ratification par chacun des membres de la Société, représentés au Conseil pour la mise en vigueur de l'amendement.

D'un autre côté comme les membres temporaires du Conseil changent dans l'espace d'une année, la deuxième session de l'Assemblée a décidé que, pour l'avenir, tous ceux qui, au moment du vote d'un amendement, faisaient partie du Conseil, devraient ainsi que ceux qui siègeraient au Conseil lors de la mise en vigueur de l'amendement, figurer dans le calcul (2).

Comme l'extension de la composition du Conseil avait été prise en considération dans la recherche de la majorité de l'Assemblée, on ne pouvait pas non plus négliger les membres qui seraient admis dans la Société entre l'époque du vote et celle de la mise en vigueur.

La ratification de chaque membre, qui joue un grand rôle en ce qui concerne le calcul soit de la majorité, soit de l'unani

(1) V. p. 88, IV^e session de l'Assemblée. Séance plénière.

(2) V. p. 780, Schücking et Wehberg : Die Satzung.

mité, ne produit aucun effet à l'égard de ceux qui ont ratifié, au cas où le nombre des ratifications nécessaires n'est pas obtenu. Un amendement au Pacte est d'un intérêt général, car il se réfère à une organisation internationale, par conséquent deux membres n'ont aucun intérêt à le tenir pour valable dans leurs rapports mutuels, alors qu'il est pour l'organisation à laquelle il se rapporte, nul et non avenu, puisqu'il ne répond pas aux exigences de l'art. 26.

Comme les membres de la Société sont libres de prendre l'attitude qui leur convient le mieux lors de la soumission des amendements à la ratification, même lorsqu'ils ont voté pour dans l'Assemblée, il peut arriver que certains membres, sous n'importe quel motif renoncent à donner leur approbation définitive. Dans ces cas-là, ils peuvent, en vertu de l'art. 26, § 4, notifier dans l'année qui suit l'expiration du délai, leur refus d'accepter l'amendement. Ils cessent alors de faire partie de la Société.

Cette disposition, d'une part, correspond au respect des souverainetés nationales, mais, d'autre part, entraîne l'exclusion de la Société. Jusqu'à présent, aucun cas de refus de ce genre ne s'est présenté, grâce à la menace d'exclusion de la Société.

TITRE III

LE CARACTERE JURIDIQUE DU PACTE ET LES POUVOIRS DU CONSEIL ET DE L'ASSEMBLEE CONCERNANT SA REVISION

L'action commune du Conseil et de l'Assemblée pour refaire le Pacte n'est pas seulement significative sous le rapport des changements établis dans l'organisme de la Société des Nations par une révision du Pacte, mais aussi au point de vue

politique. On a vu que les premières tentatives de modification du Pacte aboutirent par l'intervention de MM. Viviani et Balfour à l'ajournement de la délibération sur ce sujet. Le motif de l'attitude des hommes d'Etat français et anglais était le désir d'éviter que la première réunion de la Société fasse quelque chose qui soit susceptible d'être considéré comme la révision du Traité de Versailles.

Leurs observations provoquèrent des remarques d'autres délégués, hostiles à toute révision des traités de paix. Ainsi les représentants du royaume des Serbes, Croates et Slovènes, M. Spalaïkovitch et de la Roumanie, M. Ionesco, demandaient instamment qu'on ne fasse rien qui puisse rendre illusoire le Traité de Versailles, considéré comme « la charte de leur liberté nationale » (1).

Leur crainte était fondée, mais, en réalité, dans les propositions d'amendements il n'y avait pas l'intention de toucher au Traité de paix, ceci fut notamment déclaré par les délégués scandinaves.

La discussion provoquée par le désir de combler certaines lacunes du Pacte dégénéra en débats d'un intérêt politique général. Pour notre étude elle est importante au point de vue de la question suivante : Quelles sont les limites des pouvoirs du Conseil et de l'Assemblée dans la modification du Pacte ? Est-ce qu'ils peuvent aller jusqu'à modifier tous les articles du Pacte, soit au fur et à mesure, soit en bloc, en substituant au texte existant un autre nouveau ? Ce problème est d'autant plus intéressant qu'il ne peut être résolu, sans qu'on ait établi préalablement le caractère du Pacte et sa liaison avec les traités de paix.

Entrer dans l'examen de cette nouvelle question, c'est passer d'un problème à l'autre. Pour ne pas déborder du cadre de notre étude, nous n'aborderons ce deuxième point que dans la limite nécessaire de l'éclaircissement du premier.

On entend souvent dire que le Pacte est la Constitution de la Société des Nations. C'est certainement le caractère constitutif du Pacte qui conduit à cette conclusion. Cependant le Pacte

(1) V. p. 9, première session de l'Assemblée, première Commission.

n'est pas une Constitution, car d'après la théorie du droit naturel, la constitution est l'ensemble des dispositions de l'acte, par lequel le peuple a confié, soit sa souveraineté elle-même, soit l'exercice de cette souveraineté à une ou plusieurs personnes (1).

Dans la Société des Nations il n'y a pas de transfert de souveraineté de la part de ses membres. Il n'y a qu'un transfert d'un certain nombre d'attributions d'ordre international et comportant un grand intérêt pour la paix. La Société des Nations n'est pas un Etat, il n'y a donc pas de Constitution dans le sens admis.

M. G. Scelle réfute la possibilité de voir dans le Pacte une Constitution rigide d'une société politique (2). Il considère le Pacte surtout comme un traité, mais qui est aussi un embryon de Constitution internationale, car toutes les Constitutions fédératives ont commencé par un traité et la Société des Nations est une ébauche de fédération d'Etats.

Qu'il soit l'embryon d'une Constitution ou non, cela ne dépend que des événements qui vont dans l'avenir modeler le caractère de la Société des Nations. Dans le moment actuel il faut aboutir à la conclusion que les traits essentiels de la Constitution d'un Etat ne se révèlent pas dans le Pacte de la Société des Nations.

Pourtant on approche de la vérité en identifiant le Pacte à un traité international. Bien que cette assimilation soit fondée, il y a certains symptômes qui attirent l'attention. D'après la terminologie usuelle du droit international le mot « pacte » révèle déjà un accord international. C'est aussi le cas avec le Pacte de la Société des Nations. Mais la singularité de l'accord en question est en ce qu'il tire son origine d'un autre accord, c'est-à-dire du Traité de Versailles et de tous les autres traités de paix. En regardant un traité de paix, on voit que le pacte est constitué par les premiers articles de ce traité. Par conséquent il est attaché aux Traités de paix juridiquement, parce qu'il en fait partie. Mais il est intimement lié avec eux aussi politiquement. La fin de la guerre devait être le commencement de la reconstruction politique mondiale. La paix obtenue par

(1) V. le cours pour le doctorat 1926-1927 du droit constitutionnel de M. Gidel

(2) V.V p. 109. Une crise de la S. D. N. Scelle.

la victoire des puissances alliées et associées devait être renforcée par son organisation et sa permanence. C'est pourquoi la Conférence de la Paix a décidé de compléter son œuvre par la constitution de la Société des Nations.

Ainsi la constitution de la Ligue des Nations est-elle considérée par la Conférence comme sa tâche essentielle : « l'objet principal de notre réunion », dit M. Wilson, « au même titre que le règlement de la guerre » (1).

L'importance du parallélisme des origines du Pacte et du Traité de Versailles, ne fut pas seulement morale elle fut aussi pratique. Le Président Wilson reconnaissait que les traités de paix ont des lacunes et des imperfections, et que la Société des Nations aidera bien à leur mise au point. Il était prudent de ne pas faire traîner les négociations à la Conférence de la Paix. Il résulte de cette tâche accélérée, que quelques attributions de la Société des Nations émanent des traités de paix.

On la considérait comme seule apte à résoudre sans recours aux armes, les difficultés d'adaptation qui pouvaient apparaître dès le premier jour. Et c'est une des raisons pour lesquelles on voulait qu'elle existât déjà quand le traité serait signé. « Les traités peuvent être temporaires, il faut que la paix soit permanente » (2).

La liaison étroite du Pacte avec les Traités de paix est soutenue dans la doctrine par MM Larnaude (3) Pillet (4), G Scelle (5), et Ray (6), M. Gonsiorowski (7).

(1) V. p. 20. G. Scelle : Le Pacte des Nations et sa liaison.

(2) V. p. 27. G. Scelle : Le Pacte des Nations et sa liaison.

(3) Larnaude : La Société des Nations depuis 1920, p. 28. « Car, si on sépare le pacte du traité si on établit une association, en tout cas distincte du pacte, on va laisser le traité au point de vue de son exécution, dans une condition difficile à régler. Il va falloir donner à d'autres qu'à la Société des Nations, le droit de veiller sur l'exécution du Traité, le droit de protéger les minorités, le droit de veiller sur la Constitution de Dantzig et ce droit est important pour la France.

P. 29. Si on détache le Pacte du Traité, il va falloir tout régler à nouveau.

(4) A. Pillet : La Société des Nations p. 36. « Cependant on peut déjà affirmer que la Société des Nations, placée en tête du traité de paix, a été le véritable mauvais génie de ce traité.

(5) G. Scelle : V. le chapitre IX : Le Pacte et le Traité de paix, p. 367-411.

(6) Ray : le Commentaire, p. 3. « De toute façon, la solidarité du pacte et des traités est telle, qu'on ne pourrait la briser sans détruire à la fois et le pacte et les traités. »

(7) M. Gonsiorowski : la Société des Nations et le problème de la paix. Tome I, p. 150. « Il est difficile de concevoir que la Société des Nations puisse être créée indépendamment de la Conférence de la paix. »

En effet, la liaison est incontestable et elle nous sert à expliquer pourquoi MM. Viviani et Balfour ont si soigneusement veillé à ce que le Traité de Versailles ne soit pas touché. En plus de cette préoccupation de garder le Traité de paix intangible, ils ont voulu aussi écarter la mauvaise impression qui aurait pu se produire, si la première session de l'Assemblée avait commencé une révision des traités.

Pourtant, les raisons d'opportunité ont prévalu sur les questions de principe et sur les considérations politiques. On a constitué une Commission, chargée de connaître les propositions d'amendements. Mais, tout n'était pas résolu par la constitution de cette Commission. La question se posait et elle se pose toujours de savoir comment écarter une modification du Pacte nuisible à sa liaison avec le Traité de Paix. La composition des organes de la Société permet de trouver des freins aux exagérations.

Un changement complet du Pacte par la substitution d'un autre texte n'est pas à prévoir. Cela résulte clairement de la nature de l'Assemblée qui ne peut être en aucune circonstance considérée comme une Constituante. La confirmation de cette opinion a été apportée déjà par la première session de l'Assemblée, qui refusa de donner satisfaction à la délégation d'Argentine. Celle-ci demandait qu'on envisageât le Pacte comme un projet de constitution devant être voté par la première session de l'Assemblée. Le rejet d'une telle proposition tendant à assimiler l'Assemblée de la Société des Nations à une assemblée constituante fut si catégorique qu'on se passa du retrait de l'Argentine de la Société.

Si on permettait à l'Assemblée d'exercer un véritable pouvoir constituant, celle-ci pourrait aller très loin dans cette voie. Dotée d'un tel pouvoir et composée si largement et si différemment, ne pourrait-elle pas, par une modification, déformer l'aspect de la Société, son œuvre serait alors plutôt la substitution d'une autre Société à la Société actuelle.

Les idées principales qui ont inspiré les créateurs de la Société des Nations, ne seraient-elles pas, par une telle action, fatalement menacées d'être mises à néant. Puisque le Pacte de la Société des Nations ne peut être modifié en bloc, on est en droit

de se demander si on ne pourrait pas y arriver par une voie détournée, par la modification successive de tous ses articles. Mais une altération essentielle de certains articles particuliers se heurte à la liaison du Pacte avec les traités de paix. Cette liaison empêche que les articles soient modifiés au fond et aux dépens de son esprit. Ce sont les articles qui sont indispensables pour l'exécution des tâches imposées par les traités de paix, ainsi que les articles d'une portée générale et qui se rapportent à l'établissement même de la Société. A vrai dire, il n'est pas beaucoup à craindre que le caractère de la Société soit altéré. Pour faire respecter la liaison avec les traités de paix les grandes puissances alliées ont toujours des moyens très efficaces. Elles peuvent essayer de convaincre l'Assemblée de la nécessité de ne pas procéder à tel ou tel amendement. Si elles n'y réussissent pas, rien ne les empêche d'utiliser, soit pendant le vote, soit pendant la ratification, la règle de l'unanimité qui joue pour les membres du Conseil. Par conséquent le maintien du rapport entre le Pacte et les traités de paix peut-être toujours maintenu. Dans un tel état de choses l'Assemblée et le Conseil ne trouvent de restriction à leur pouvoir de modification du Pacte que dans leur autolimitation.

TITRE IV

LA COMPARAISON D'UN AMENDEMENT ET D'UNE DECLARATION INTERPRETATIVE

Les amendements au Pacte peuvent s'effectuer de deux façons, soit en insérant un nouveau texte dans un article, soit en remplaçant un texte par un autre. Dans la première alternative, comme ce fut le cas avec l'art. 4 du Pacte, il s'agit de compléter un article par une disposition qui avait fait défaut jusqu'à

ce moment. Dans l'autre, il s'agit d'interpréter un passage trop peu minutieusement rédigé, et qui, par conséquent, pourrait provoquer des équivoques graves. La rédaction primitive de l'art. 26 en est un exemple qui montre combien l'éclaircissement d'un texte dont le sens est obscur est indispensable.

Soit que les amendements servent à combler les lacunes du Pacte, soit qu'ils aident à élucider les obscurités de ses articles, ils ont toujours une grande valeur théorique et pratique. Néanmoins leur valeur pratique est généralement réduite du fait de la lenteur de la procédure par laquelle ils entrent en vigueur. Les ratifications des gouvernements particuliers ne parviennent que tardivement. Au surplus, s'il s'agit d'un amendement avec une portée politique, chaque membre du Conseil faisant emploi de son veto, peut entraver toutes les innovations nécessaires. L'obstination de l'Espagne en est un exemple éclatant.

Il n'y a pas de doute que ces obstacles d'ordre politique ou venant de la procédure sont les plus gênants à l'égard du grand intérêt qu'il y a d'avoir le sens exact d'un article, afin que la Société puisse en toute régularité y conformer son attitude.

Pourtant les inconvénients qui en résultent peuvent être en quelque sorte évités, si on procède à une interprétation au lieu d'un amendement. Naturellement, une telle interprétation ne peut remplacer qu'un amendement à caractère interprétatif et non additionnel proprement dit; elle ne peut avoir lieu que s'il s'agit de préciser seulement le sens sans ajouter à l'article une nouvelle disposition.

La question avait été abordée déjà à la Conférence de la Paix. M. Larnaude, le délégué français, au nom de son gouvernement, avait déposé un amendement à l'art. 14 tendant à confier à la Cour Permanente de Justice Internationale tout ce qui concerne l'interprétation du Pacte. Mais M. Orlando au nom du gouvernement italien et Lord Robert Cecil au nom de l'empire britannique, étaient d'avis que cette précision était dangereuse et qu'il était préférable de laisser au Conseil qui applique le Pacte la mission de résoudre les difficultés d'interprétation. Ce point de vue fut généralement partagé et l'amendement de M. Larnaude écarté (1). Donc, dans la compréhension de la Conférence de la

(1) V. p. 586 : *Journal Officiel de la S. D. N.*, juin 1923, le discours de M. Hanotaux.

Paix le Conseil et l'Assemblée pouvaient en outre remplir aussi ces attributions d'interprétation des articles du Pacte.

La question de savoir quels organes sont compétents pour donner l'interprétation se posa à la quatrième session de l'Assemblée lors du conflit italo-grec. Il y avait à ce sujet deux thèses en présence. La première, la thèse italienne soutenait que la demande d'avis consultatif de la Cour devait être écartée. Le représentant italien invoquait la nécessité de sauvegarder la liberté de la Société des Nations qui aurait pu être mise en question par une grande influence de la Cour.

L'autre thèse était celle de la majorité des autres représentants. Notamment M. Hanotaux et Lord Robert Cecil insistèrent pour qu'on admit à côté de l'interprétation du Conseil et de l'Assemblée la faculté de recourir à la Cour Permanente pour avoir son avis. Cette opinion prévalut, mais elle ne préjudicie en rien aux fonctions normales du Conseil et de l'Assemblée de procéder à une interprétation dès que le besoin s'en présente.

Le Conseil et l'Assemblée, chacun de leur côté, ont eu déjà ce devoir. Les résolutions qu'ils prennent sont des déclarations interprétatives qui, en ce cas, ressemblent à un amendement, mais qui en diffèrent quant à leur nature et à leurs effets dans le temps. Ces résolutions interprétatives peuvent être votées soit par le Conseil, soit par l'Assemblée, mais avant de se prononcer sur l'interprétation, ces organes procèdent à la nomination d'un comité de juristes, chargé d'élucider les points douteux et de rédiger les réponses.

Pour une déclaration interprétative soit du Conseil, soit de l'Assemblée, il est de règle de reporter l'examen au fond de la question à un comité *ad hoc*. Le Conseil l'a fait dans le conflit italo-grec en vue de connaître l'interprétation de l'article 15 en connexion avec l'article 12, et l'Assemblée à propos de l'interprétation de l'art. 19, lorsque la Bolivie fit un demande tendant à obtenir la revision du Traité de paix signé par elle et le Chili.

Mais chaque interprétation ne doit pas être nécessairement précédée d'un examen préalable par un comité particulier. Ce n'est que lorsqu'il s'agit d'une déclaration interprétative. A côté de celle-ci, chaque organe peut donner une simple interprétation par conclusion, sans consultation d'un comité de juristes, et

par conséquent moins approfondie. Ce fut le cas avec la proposition tchécoslovaque tendant à ajouter à l'art. 21 du Pacte un amendement relatif à la facilitation de la conclusion des accords régionaux. Les membres de la première Commission à la deuxième session de l'Assemblée décidèrent d'abord de renoncer à proposer un amendement et de lui substituer une déclaration interprétative.

Puis ils trouvèrent que la déclaration interprétative était elle-même encore trop voisine de l'amendement, et ainsi trop compromettante, et qu'il suffisait de demander à l'Assemblée d'approuver les conclusions de la Commission (1).

Si une déclaration interprétative se distingue d'une conclusion prise pour éclaircir la portée d'une disposition du Pacte, elle diffère encore plus par son essence d'un amendement.

Un amendement est voté sans consultation préalable d'un comité *ad hoc*. Une résolution ne donne pas une interprétation authentique et un organe n'est pas lié par celle-ci dans l'avenir. Elle ne se rapporte qu'à l'espèce pour laquelle elle est intervenue. Ceci vient du fait que pour qu'une résolution interprétative soit valable, le vote seul suffit, tandis que l'amendement doit encore être soumis aux Etats pour l'obtention des ratifications. Ainsi les membres de la Société des Nations demeurent maîtres de décider en dernier ressort, si une telle interprétation est obligatoire pour l'avenir. Mais la différenciation se trouve aussi dans la participation des organes au vote. Une déclaration interprétative est votée soit par le Conseil soit par l'Assemblée; un amendement par tous les deux. Or, l'un est une attribution commune, tandis que l'autre ne l'est pas.

(1) V. p. 188, M. G. Scelle : *Une crise de la S. D. N.*

DEUXIÈME PARTIE

LES ATTRIBUTIONS CONCURRENTES

CHAPITRE I

LE PROBLEME DES ATTRIBUTIONS CONCURRENTES

La détermination des articles du Pacte relatifs à la compétence concurrente. — L'interprétation des articles 3, § 3 et 4, § 4 du Pacte. — L'opinion de MM. Schücking et Wehberg. — L'affaire d'Eupen et Malmédy.

L'existence dans certains cas d'une compétence alternative, soit du Conseil, soit de l'Assemblée, constitue une particularité de la Société des Nations qui augmente dans son sein la confusion des pouvoirs. La possibilité pour les deux organes délibérants d'être saisi d'une même affaire, aboutit nécessairement à l'imprécision de la répartition de leur compétence respective. Deux articles du Pacte donnent à l'Assemblée et au Conseil la même autorisation d'agir. L'article 3 dans un troisième paragraphe stipule que l'Assemblée connaît de toute question qui rentre dans la paix du monde. L'article 4, § 4 (1), d'après sa rédaction originale, prévoit que le Conseil connaît de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde.

Or, la compétence concurrente étant ainsi établie par l'identité de ces textes, il nous faut voir maintenant comment elle doit être entendue. La difficulté de son interprétation n'apparaît pas seulement en ce qui concerne la détermination du sens desdits articles, mais aussi lorsqu'il s'agit de résoudre la question sui-

(1) Après un amendement à cet article, le paragraphe en question est devenu le cinquième.

vante: dans quel rapport se trouvent ces deux articles avec les autres articles du Pacte. Il faut savoir si le Conseil et l'Assemblée sont aussi concurrents ou non dans la compétence de la Société, prévue par les autres articles du Pacte. Sur ce point il y a lieu de distinguer deux catégories d'articles.

Les premiers sont ceux qui, à propos d'une attribution quelconque prévoient l'organe compétent. Pour eux aucun équivoque ne doit subsister. Si la compétence générale de la Société, c'est-à-dire la concurrence du Conseil et de l'Assemblée se trouve mentionnée dans des articles qui sont parmi les premiers du Pacte, on ne doit pas par conséquent être tenté de croire, que cette concurrence est la caractéristique générale de la Société des Nations pour toute sa compétence. A côté de la compétence générale de la Société des Nations, il y a la compétence exclusive de chaque organe délibérant, et enfin leur compétence commune. Ces attributions, énumérées par les autres articles, ne peuvent être prises en considération que conformément à la règle d'interprétation juridique, suivant laquelle une disposition spéciale déroge à une disposition générale. Il en résulte que pour ces attributions la compétence indiquée doit être la seule qui doive s'appliquer.

Pourtant en ce qui concerne la deuxième catégorie d'articles qui énumèrent les attributions spécifiées, le Pacte n'est pas resté conséquent. Tandis que, pour les unes, ainsi que nous venons de le voir, il prévoit immédiatement la compétence qui doit s'appliquer, pour les autres il passe outre. Heureusement les deuxièmes ne sont mentionnées que dans deux articles du Pacte qui, d'une façon vague, énoncent que la décision est laissée à la Société des Nations. Ce sont les articles 23 et 24. Au surplus il y a des traités de paix dont certaines dispositions sont rédigées dans le même sens. Un exemple en est fourni par l'article 103 du Traité de Versailles qui déclare, qu'un haut commissaire pour Dantzig sera nommé par la Société des Nations. Tous ces cas ne peuvent qu'être assimilés aux articles 3 et 4 du Pacte et considérés comme des attributions concurrentes.

Après avoir vu quels sont les articles qui parlent des attributions concurrentes du Conseil et de l'Assemblée, il est d'une importance primordiale de déterminer la position de chaque organe délibérant dans cette catégorie d'attributions. L'identité des

textes des articles 3, § 3 et 4, § 4 affirme que le Conseil comme l'Assemblée est compétent pour résoudre une même question qui est sous-entendue dans le cadre de ces articles. Ce phénomène étant en dehors des principes juridiques appliqués dans l'organisation étatique, engendre une situation peu claire quant au fonctionnement des deux organes. Le problème ne serait pas si compliqué si les articles contenaient en même temps des règles sur la procédure de saisine d'un organe. C'est justement cette absence de disposition qui permet des interprétations diverses, dont quelques-unes peuvent s'éloigner de l'esprit des articles en question.

M. Soullier parlant du Conseil et de ses attributions s'est exprimé à propos de la compétence générale de la Société des Nations, de la façon suivante: « sans doute le Pacte indique-t-il comme nous l'avons déjà vu, qu'il traitera avec l'Assemblée de toutes questions rentrant dans la sphère d'action de la Société ou intéressant la paix du monde (1). » Si M. Soullier comprend que les deux organes traitant ensemble les questions, prendront aussi ensemble la décision, son point de vue est faux au fond. La coexistence des deux articles donnant à chaque organe à part la même compétence, ne constitue pas une attribution commune, comme paraît le soutenir M. Soullier par l'expression « avec l'Assemblée », mais constitue du fait de la concurrence, la compétence indépendante d'un de ces deux organes.

Une autre interprétation est donnée par MM. Schücking et Wehberg. Ils sont d'avis que l'intention du Pacte n'est pas de défendre à un organe de revenir sur la décision de l'autre, parce que ainsi le domaine de la compétence de l'Assemblée serait bien limité par l'activité progressive du Conseil. Par conséquent, ils affirment qu'on arrive à ce résultat surprenant, que dans la compétence concurrente, chacun des deux organes peut agir seul et que dans ce cas l'autre doit reconnaître cette décision comme légale, en conservant cependant la faculté d'annuler cette décision et de la modifier. Les commentateurs allemands du Pacte concluent qu'on pourrait ainsi agir *ad infinitum* en détruisant

(1) V. p. 25 : *La Société des Nations*.

en partie toute l'œuvre pratique de la Société des Nations (2). Il ressort de leur interprétation que la lettre et l'esprit des articles 3 et 4 permettent l'anarchie juridique dans les décisions prises au nom de la Société des Nations.

En présence des revendications des deux organes le problème se pose de savoir à qui il appartient de donner la solution de cet objet. Ce conflit de compétence se complique encore du fait, qu'il n'y a pas une autorité supérieure au Conseil et à l'Assemblée qui aurait pu trancher la question des compétences. Cependant dans le droit interne, un conflit de juridictions est facilement réglé grâce à une autorité supérieure qui se prononce sur la question de compétence. Que le problème de la répartition des compétences ne soit pas dépourvu d'importance pratique, cela est évident au moment où il faut appliquer soit l'article 3, soit l'article 4. Cette lacune du Pacte de ce genre s'est manifestée lors de l'affaire d'Eupen et de Malmédy. Cette affaire qui laissa espérer qu'on pourrait profiter de l'imprécision du Pacte, est fort instructive et nous la reproduisons en résumé.



D'après l'article 34 du Traité de Versailles, l'Allemagne renonçait en faveur de la Belgique à tous droits et titres sur les territoires compris dans les cercles d'Eupen et de Malmédy. La renonciation n'était pas simple, elle était faite à la condition qu'un plébiscite aurait lieu sous les autorités belges dans les territoires en question, dans les six mois qui suivraient la mise en vigueur du Traité. Les habitants auraient la faculté d'y exprimer leur désir de voir tout ou partie de ces territoires rendus à la souveraineté allemande. Le résultat de la consultation populaire serait porté par la Belgique à la connaissance de la Société des Nations.

En vertu dudit article la Belgique exerça sa souveraineté sur ces deux cercles dès l'entrée en vigueur du Traité de Paix.

(2) V. cette interprétation *in extenso* : *Die Satzung des Volkerbundes*, 1924 ; *Schücking et Wehberg*, p. 268-269.

Mais la souveraineté exercée par la Belgique était grevée d'une condition résolutoire; si la condition résolutoire se produisait les choses se trouveraient replacées dans la situation où elles étaient avant le Traité de Versailles, c'est-à-dire que la souveraineté allemande recommencerait à s'exercer sur les cercles d'Eupen et de Malmédy. C'est la thèse qui a été soutenue par M. Clemenceau, président de la Conférence de la Paix, lorsque, le 26 septembre il écrivait au Baron Von Lersner, au sujet des négociations que l'Allemagne désirait entreprendre relativement à l'exécution des clauses du Traité de Paix (1).

En signant le Traité de Paix, l'Allemagne avait accepté cette procédure. Et la Belgique procéda au plébiscite. Par le Traité, le droit de vote a été donné seulement à ceux qui désiraient protester contre le transfert de souveraineté et devaient s'inscrire sur des registres, et ce vote n'était pas secret. Craignant des abus, la Belgique n'accorda le droit d'inscription qu'à ceux des habitants qui se trouvaient sur les territoires avant le 1^{er} août 1914. Le plébiscite effectué dans ces conditions ne donna comme résultat que 271 protestations sur un nombre total de 63.940 habitants.

Le Conseil, réuni à Paris lors de la neuvième session en septembre 1920, et après avoir pris en considération le rapport belge sur le plébiscite, a décidé que les conditions établies par les autorités belges étaient en harmonie avec la lettre et l'esprit du Traité, et que par conséquent la cession des territoires en question à la Belgique était, aux termes du Traité de Versailles, effective et valable.

L'Allemagne déjà mécontente d'avoir vu que la date du 11 novembre 1918, jour de l'armistice n'avait pas été adoptée comme limite du droit d'inscription et invoquant quelques abus, ne se rallia pas à la résolution du Conseil. Dans sa note du 2 octobre qu'elle adressa au Conseil, elle exposait que le gouvernement allemand ne pouvait pas reconnaître la légalité de la résolution du 20 septembre 1920. La note allemande exposait notamment qu'il appartient à l'Assemblée de prendre une décision et non au Conseil, car lorsque les traités parlent de la Société des Nations en général, ils n'entendent que l'Assemblée.

(1) V. p. 405 : *Journal Officiel*, octobre 1920.

Le Conseil ne donna pas satisfaction à la protestation allemande en alléguant que l'article 4, alinéa 4 du Pacte reconnaît sa compétence.

Conformément à la décision du Conseil, le Secrétaire général de la Société des Nations envoya au Gouvernement allemand une note en date du 22 octobre. Comme l'Allemagne protesta de nouveau par une note du 14 novembre, le Conseil répondit en repoussant la note allemande.

Par son attitude le Conseil a mis fin à toute cette affaire. L'autorité de la décision du Conseil ne fut pas ébranlée. Pourtant l'affaire d'Eupen et de Malmédy est un exemple qui démontre que l'imprécision du Pacte sur un point sensible, constitue un danger pour la stabilité du règlement d'une affaire ultérieure quelconque. Elle est significative, parce qu'à l'époque où le Conseil s'occupa de déterminer ses rapports avec l'Assemblée, cette dernière dégagait le principe de l'indépendance juridique d'un organe vis-à-vis de l'autre. Comme on le verra, le même principe joua un rôle important dans les délibérations de l'Assemblée lors de sa première session.

CHAPITRE II

L'ŒUVRE DE LA PREMIERE SESSION DE L'ASSEMBLEE

L'importance de la première réunion de l'Assemblée. — La question du respect par un organe des décisions prises par l'autre. — La question du renvoi par le Conseil de son attribution propre à l'Assemblée. — Les consultations entre les organes. — La solution prise ne résout pas le problème posé à l'Assemblée. — Le point de vue de M. Viviani.

TITRE I

LES TRAVAUX PREPARATOIRES ET LE RAPPORT VIVIANI-ROWELL

La nécessité de la distinction pour chaque organe des compétences résultant des articles 3, § 3 et 4, § 4 du Pacte, devait apparaître dès le moment de l'entrée en fonction des deux organes. La nature de la défectuosité du Pacte, ainsi que les inconvénients qui pourraient en résulter, ne permettaient pas à

l'Assemblée d'en être dupe dès l'instant de sa réunion. La gravité de ce problème fut même reconnue avant la session de l'Assemblée, par le Secrétariat et le Conseil. Jusqu'à ce que l'Assemblée ait commencé à exister, le Conseil assumait toutes les fonctions qui devaient incomber à la Société des Nations et le Secrétariat général se préoccupa de la partie technique.

Par la force des choses, le Conseil agissait comme seul organe délibérant, et son œuvre fut considérable. Son omnipotence temporaire fut bien vue; la nouvelle institution de Genève devait confirmer autant que possible les espoirs fondés sur son activité. Assisté par le Secrétariat, le Conseil a abordé le problème délicat de ses rapports avec l'Assemblée, afin de seconder l'Assemblée en cette matière.

Dans ce but le Secrétaire général a présenté au Conseil un mémoire intitulé: « Exposé juridique de la compétence respective du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations telle qu'elle est stipulée dans le Pacte et dans les traités. » Ce mémoire fut la première tentative en vue d'établir quelques principes. En laissant à côté tout ce qui se rapporte spécialement aux attributions communes, nous pouvons nous attacher à deux points de cet exposé qui touchent directement à l'objet de notre étude dans cette partie.

1° Le mémoire du Secrétaire général admettait que, d'après le Pacte, légalement et en l'absence de règle spéciale stipulant le contraire, le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations sont également compétents pour prendre des décisions sur toute sphère d'activité qui rentre ou qui affecte la paix du monde.

2° Dans le cas où le Conseil ou l'Assemblée ont expressément reçu des pouvoirs émanant soit du Pacte, soit des Traités, et lorsqu'il y a ainsi compétence exclusive d'un seul organe, l'autre n'a pas le droit d'entreprendre de sa propre initiative la tâche qui ne lui revient pas (1).

Tandis que le deuxième point écarte la faculté pour un des organes d'empiéter sur les attributions propres de l'autre, le premier point reconnaît en règle générale la compétence identique du Conseil et de l'Assemblée. Si on examine ce mémoire d'un

(1) V. les pages 90-92, Actes I, A. I Comm.

point de vue critique on est tenu de conclure qu'il n'a fait qu'interpréter légèrement les dispositions du Pacte, il n'a apporté aucun éclaircissement sur la position d'un des organes vis-à-vis de l'autre dans un cas d'attribution concurrente.

..

En reprenant la difficile tâche de distinguer les fonctions du Conseil et celles de l'Assemblée, M. Balfour a fait un pas en avant. Il a élaboré un rapport qui a été soumis à l'examen du Conseil à sa session du 2 août 1920 à Saint-Sébastien (1). Dans son travail, M. Balfour a d'abord entièrement écarté toute assimilation de leurs rapports à ceux qui existent dans la pratique constitutionnelle. Son idée principale fût qu'il est impossible de tracer une ligne de démarcation bien nette entre les deux organes de la Société institués par le Pacte. Il pense qu'il est difficile de dire, si ces dispositions auront des résultats avantageux. Non seulement leurs fonctions s'entremêlent, mais sur bien des points les plus importants, elles sont absolument et littéralement identiques. Il est possible que l'absence de distinction formelle et la grande élasticité ainsi créée soient, dans l'avenir, des avantages positifs. Mais, cette fin si désirable ne peut être réalisée que si les personnes qui dirigent les conseils de la Société font preuve de beaucoup de tact et de discernement. S'il se crée dans l'Assemblée un courant d'opinion hostile au Conseil, le résultat pourrait facilement devenir désastreux.

La concomitance des deux organes amène M. Balfour à conclure, que durant la plus grande partie de l'année, c'est au Conseil qu'il incombera principalement de poursuivre l'œuvre de la Société et l'Assemblée, qui, de par sa nature, ne peut se réunir fréquemment ne pourra ni faire œuvre personnelle, ni, sauf en de rares occasions auxquelles il a fait allusion, modifier des résolutions que peut-être elle désapprouve entièrement. D'autre part, quand l'Assemblée se réunira, elle aura théoriquement le pouvoir d'exercer la plupart des fonctions importantes du Con-

(1) V. ce rapport pp. 93-94, Actes I Ass. I Comm.

seil, y compris les actes d'un caractère exécutif qui pourront être nécessités par une crise internationale quelconque. L'Assemblée ne pourra donc agir à l'encontre des décisions du Conseil, puisque chacun de ces organes indépendants a reçu expressément du Pacte « le droit et le devoir de connaître de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde ».

Comme conclusion de ces idées, M. Balfour terminait son rapport par trois recommandations à adopter, concernant la compétence des organes de la Société des Nations, dans les cas où la compétence spéciale n'a pas été nettement définie par une stipulation formelle du Pacte ou d'un traité.

a) Lorsqu'un des organes de la Société aura connu d'une question rentrant dans leur sphère d'activité commune, il n'est pas opportun que l'autre organe prenne des mesures d'une façon indépendante, au sujet de cette question.

b) Dans le cas où le Conseil estimera que le Pacte ou un Traité n'a pas nettement attribué la compétence à l'un des organes de la Société des Nations, il sera loisible au Conseil de proposer l'institution d'une commission mixte composée de délégués du Conseil et de délégués de l'Assemblée, pour déterminer les compétences.

c) Le Conseil estime qu'il sera utile de présenter à l'Assemblée, au cours de chaque session, un rapport d'ensemble sur l'œuvre accomplie par le Conseil depuis la dernière session de l'Assemblée (1).

De ces recommandations comme de tout son exposé, nous pouvons noter quelques points qui méritent l'attention.

M. Balfour en s'efforçant de maintenir l'indépendance des décisions de chaque organe, y porte une grave atteinte en reconnaissant que l'Assemblée peut modifier dans de rares cas; ce qui est le pire, c'est qu'il ne nous indique pas en quelles occasions.

En attribuant à l'Assemblée le pouvoir d'exercer au moment de sa réunion, certaines fonctions importantes et même la plupart de celles du Conseil, M. Balfour admet un desaisissement

(1) V. p. le rapport détaillé de M. Balfour dans les annexes des séances des Commissions I de la première session de l'Assemblée.

momentané du Conseil en faveur de l'Assemblée. Par ailleurs, il déclare que l'Assemblée ne peut pas faire œuvre personnelle.

Tout en reconnaissant l'impossibilité de faire une discrimination des compétences du Conseil et de l'Assemblée, il s'efforce de donner une solution pratique aux conflits de compétences entre le Conseil et l'Assemblée par l'établissement de commissions mixtes.

Finalement il reconnaît l'efficacité d'un lien moral entre les deux organes délibérants dans leur activité. Il fournit le moyen de le réaliser, en préconisant la présentation à l'Assemblée du rapport du Conseil sur son œuvre annuelle.

Les travaux préparatoires ont tracé la voie dans laquelle l'Assemblée devait s'acheminer. Parmi les principes suggérés, la première réunion de tous les membres de la Société avait à choisir les plus conformes au système de la Société des Nations, à les compléter ensuite éventuellement à son point de vue, et à donner en dernier lieu une forme concrète au problème de ses relations avec le Conseil. Réunie dans une atmosphère impressionnante, l'Assemblée donna des signes de sa haute importance politique et morale. Mais, elle ne s'arrêta point aux seuls effets moraux de ses séances. Répartissant son travail entre plusieurs commissions, elle aborda des questions d'ordres différents, révélant toutes un haut intérêt international.

La première Commission, chargée des questions constitutionnelles se trouva saisie du problème des rapports du Conseil et de l'Assemblée; elle accepta les principes déjà définis et ne fut pas surchargée par ce travail; elle ne se perdit pas dans de longs débats. Quelques rares propositions nouvelles furent émises, mais elles ne furent pas prises en considérations. L'une d'elles émanait de M. Rowell, délégué du Canada et consistait en une addition à la première recommandation de M. Balfour sur le quatrième point de son plan (1). Une autre proposition de M. Usteri, délégué de la Suisse, visait la création par l'Assemblée de commissions permanentes afin de permettre de cette façon la continuation des travaux de l'Assemblée jusqu'à la session suivante (2). En somme,

(1) Tout le texte, v. p. 12, Actes I Ass. I Comm.

(2) V. p. 12 : Actes I Ass. I Comm.

les travaux de ladite commission se réduisirent à l'élaboration du rapport de MM. Viviani et Rowell, qui fut adopté à l'unanimité par la commission.

Le rapport fut minutieusement confectionné en sorte que dès sa séance plénière, l'Assemblée put en faire un examen approfondi et que les débats eurent une grande importance juridique. Ce rapport contenait dans son ensemble beaucoup de questions que nous ne pouvons pas traiter toutes dans ce chapitre. Nous nous attarderons seulement ici aux seuls principes relatifs à la compétence concurrente et à l'indépendance de chaque organe dans son action, et nous ne reproduirons que la dixième partie du rapport, qui fut arrêtée comme suit:

a) Le Conseil et l'Assemblée ont chacun des pouvoirs et des devoirs spéciaux. Aucun de ces organes n'a le droit de trancher aucune des questions que les traités et le Pacte réservent à l'autre.

b) L'Assemblée n'a aucun pouvoir de réformation et de modification sur une décision qui relève de la compétence exclusive du Conseil. Même respect est dû par le Conseil aux décisions de l'Assemblée.

c) Aux termes du Pacte, les membres du Conseil (et de l'Assemblée) émettent leurs décisions à titre de représentants de leurs Etats respectifs et leur vote ne saurait avoir d'autre signification.

d) Le Conseil présentera chaque année à l'Assemblée un rapport sur l'œuvre accomplie (1).

Le président de la première Commission, M. Balfour présenta ce rapport à l'ordre du jour de la quatorzième séance, le 6 décembre. L'Assemblée entama une longue discussion qui se prolongea aussi le jour suivant. Nous voulons synthétiser ces débats d'après les points envisagés.

(1) V. p. 97-98 : Actes I Ass. I Comm.

TITRE II

LES DEBATS ET LES DECISIONS DE L'ASSEMBLEE

Les observations faites durant la discussion à l'Assemblée relativement à la portée des articles 3, § 3 et 4, § 4 ne se limitèrent pas seulement à la compétence sous-entendue dans ces articles, mais elles le dépassèrent aussi. L'intérêt suscité par la question de savoir quels sont les pouvoirs dont l'Assemblée est dotée par l'art. 3, § 3 et qu'elle en est leur limite fut grand. Dans la fixation des pouvoirs des organes de la Société des Nations, la détermination de celle de l'Assemblée était plus importante que celle du Conseil. Le Conseil qui avait siégé déjà maintes fois, avait eu l'occasion de prendre des initiatives d'ordre exécutif. Ses travaux et la fréquence de ses réunions ont beaucoup contribué à compléter le rôle qu'il tient du Pacte. Pour l'Assemblée la situation était toute autre, elle se trouvait déjà en présence d'une œuvre accomplie par le Conseil, et elle ignorait quelle attitude elle devait prendre en ces matières. Ses pouvoirs émanant de l'art. 3, § 3 devaient-ils être compris dans un sens extensif ou restrictif ?

Ce problème fut abordé par Lord Robert Cecil, délégué de l'Afrique du Sud. Il prit en considération le passage du rapport qui stipulait qu'aucun des organes n'a le droit de trancher aucune des questions que les traités et le Pacte réservent à l'autre, et constate que la décision du Conseil est sans appel et que l'Assemblée ne saurait la modifier. Ceci lui parut étrange. En comparant ce texte avec celui de l'art. 4, § 4, il fut convaincu que cette question devait être mise au point. Pour éviter que l'on constate à l'avenir l'utilité des discussions entreprises par l'Assemblée sur les questions qui doivent être tranchées par un autre

organe, il proposa l'addition des mots suivants à la fin du sous paragraphe : a)

« L'un et l'autre, — c'est-à-dire le Conseil et l'Assemblée — ont le droit d'étudier et de discuter toutes les questions rentrant dans la compétence de la Société » (1).

Le rapporteur, M. Viviani, répliqua à ce propos de cet amendement, ainsi que sur la conception toute entière de Lord Robert Cecil, partisan du prestige de l'Assemblée. Un intéressant dialogue théorique se développe.

La divergence de vues de M. Viviani et Lord Robert Cecil portait sur deux points. M. Viviani distinguait la compétence exclusive de chaque organe et la compétence générale de la Société des Nations. Il ne voyait pas de difficultés concernant les attributions personnelles des organes, là où doivent s'appliquer les articles 3 et 4. D'après lui, la compétence de chacun des organes est si précise que l'autre ne peut intervenir.

Au contraire, il semble que Lord Robert Cecil ait désiré ne pas opposer ces deux catégories d'attribution, l'une à l'autre. Il admettait « que toute question, qu'elle relève de la compétence générale du Conseil ou de la compétence générale de la Société, puisse être examinée, discutée et adoptée dans l'Assemblée » (1). Pour démontrer l'importance des attributions qui appartiennent au Conseil d'après la lettre du Pacte, il en cita comme exemple quelques-unes (2) sur lesquelles il désirait voir la compétence de l'Assemblée.

M. Viviani ne tarda pas à répliquer à cette demande. Avec une logique admirable, il affirma que si la compétence de l'Assemblée était atteinte par la défense de trancher les questions que les traités et le Pacte réservent au Conseil, le Conseil en vertu de l'article 4 pourrait être arrêté par la même interprétation. C'est au Pacte lui-même et à son esprit qu'il faut s'en référer, estimait M. Viviani (3).

Le deuxième point de désaccord entre les deux éminents hommes d'Etat consistait en ce que Lord Robert Cecil proposait

(1) V. p. 287 : Actes I Ass. I Comm.

(1) V. p. 287 : Actes I Ass. I Comm.

(2) V. p. 286 : Actes I Ass. I Comm.

(3) V. p. 288 : Actes I Ass. I Comm.

pour les deux organes le droit d'étudier et de discuter de toutes questions, tandis que M. Viviani séparait le droit de discuter du droit d'étudier. Ce dernier ne s'opposait pas au premier droit, il trouvait même qu'il y avait un grand intérêt à ce que l'Assemblée puisse discuter ce qu'aurait fait le Conseil. Au contraire dans la consécration du deuxième, il voyait une sorte d'anarchie. L'Assemblée ne pourrait étudier que lorsqu'elle serait réunie, et elle aborderait alors des matières que le Conseil aurait déjà étudiées. M. Viviani en tira cette conclusion : « l'étude du Conseil va se heurter à l'étude que fera l'Assemblée. Lorsque deux pouvoirs sont chargés d'étudier la même question, on va à l'anarchie et au conflit. Il faudra que l'Assemblée dise si elle veut faire une œuvre viable ou non » (1).

Une transaction fut facilement obtenue sur ce deuxième point. On estima que la difficulté venait de la différence de signification des mots « étudier » en français et « investigate » employé dans le texte anglais. Comme l'expression française avait un sens plus étendu, on procéda à une correction de la rédaction du texte de telle façon que les deux expressions furent remplacées par « examiner » en français et « examine » en anglais et l'amendement adopté était ainsi rédigé.

« L'un et l'autre ont le droit de discuter et d'examiner toutes questions rentrant dans la compétence de la Société ».

La substitution du désaccord sur les mots de la mésentente dans les conceptions aboutit à une reconciliation qui fut inspirée, croyons-nous, par des motifs d'opportunité. Quoi qu'il en soit dans cet échange de vues, il y avait deux points à discerner. Le pouvoir de décision d'un organe envers les attributions de l'autre organe est-il limité seulement par les attributions propres du deuxième, ou aussi bien par celles qui résultent des articles 3, § 3 et 4, § 4.

Pour les premières, le respect de leur indépendance fut maintenu. Les déclarations de M. Viviani qui furent catégoriques, et le fait qu'après cette discussion aucune modification au rapport ne fut apportée en donnent la preuve.

Quant aux autres la même solution s'impose pour les raisons

(1) V. p. 288 : Actes I Ass. I Comm.

données par M. Viviani, raisons qui doivent animer la Société des Nations. Pourtant l'absence de disposition formelle permettait toujours des équivoques.



Une question aussi délicate que celle qui avait été soulevée par Lord Robert Cecil et n'avait pas obtenu un éclaircissement complet, ne devait pas tarder à réapparaître. Ce fut lors de la discussion du deuxième alinéa, et particulièrement à propos du mot « exclusive ». Si lorsqu'elle fut soulevée la première fois la question parut toute simple et tendant à l'appréciation de ce que l'Assemblée pourrait faire ultérieurement, elle ressuscita alors sous une autre forme. Le Conseil et l'Assemblée dans l'exercice de toutes les fonctions n'apparurent pas égaux entre eux. Considérant les deux organes, séparément, on pourrait, d'après la rédaction de l'alinéa en question, faire deux objections : l'une se rapportant à la première phase du texte, l'autre à la deuxième. L'alinéa commençait ainsi :

« L'Assemblée n'a aucun pouvoir de réformation et de modification sur une décision qui relève de la compétence exclusive du Conseil ».

Or, les attributions propres du Conseil furent expressément mentionnées, et les attributions concurrentes passées sous silence. Par conséquent, on pourrait interpréter ce texte en reconnaissant à l'Assemblée le droit de modification en ce qui concerne ces dernières attributions.

La seconde stipulait :

« Même respect est dû par le Conseil aux décisions de l'Assemblée ».

On remarque que la distinction entre les décisions mêmes de l'Assemblée n'est pas faite, comme elle l'est dans la phrase précédente pour cela du Conseil. La conclusion que l'on peut en tirer est que cet alinéa consacre l'immutabilité de toutes les décisions de l'Assemblée, sans distinction entre les attributions propres et les attributions concurrentes, ce qu'il ne fait pas pour celles qui sont du ressort du Conseil. Pour être encore plus précis,

nous observerons qu'un cas quelconque rentrant dans la compétence générale n'a pas toujours la même procédure de règlement. Tout dépend de l'organe qui intervient. Si c'est l'Assemblée, en vertu de l'art. 3, § 3, l'objet sera réglé discrétionnairement par elle. Si c'est le Conseil, d'après l'art. 4, § 4, il pourra être modifié ultérieurement. Dans un tel état de choses, il est aisé d'affirmer qu'on préférerait voir l'Assemblée se saisir de cet objet plutôt que le Conseil seul, ou le Conseil et l'Assemblée réunis. Des entraves à l'action du Conseil pourraient surgir. Pour effacer une inégalité entre le Conseil et l'Assemblée, une rectification s'imposait.

L'initiative est venue de M. Politis. Il plaida que lorsque le Conseil était saisi d'une affaire et s'était déjà prononcé, sa décision ne saurait être mise en question devant l'Assemblée. Il estimait que tel est le sens du rapport de M. Balfour et respectueux de l'égalité, demanda la suppression de l'adjectif « exclusive » dans le sous-paragraphe b.

L'unification des décisions des deux organes qui devait être réalisée par cette proposition n'obtint pas l'approbation de l'Assemblée entière. Elle rencontra même une vive opposition de la part des délégations canadienne et suisse. Ces deux délégations repoussaient l'amendement car, désireuses de sauvegarder la souveraineté de l'Assemblée, elles n'admettaient pas que cette dernière puisse être privée de la faculté de se prononcer en dernier ressort.

M. Doherty au nom de la délégation du Canada déclara que la situation que l'on créerait ainsi serait la suivante : quand une question relèverait à la fois de la compétence des deux organes, l'Assemblée risquerait de se trouver absolument impuissante, si le Conseil avait agi le premier. M. Motta venant à l'appui de la thèse de M. Doherty proposa que la question soit réglée grâce à la mutuelle entente, à la bonne harmonie, à la sagesse des deux organes ; cette solution laissait la question ouverte. En s'opposant à ce qu'on biffe le mot « exclusive » il ne voulait pas qu'on tranche la question en faveur du Conseil et entre l'Assemblée.

Pour ramener la discussion dans un sens dont elle ne devait pas s'éloigner, M. Viviani intervint sans abandonner, même

pour un instant, la réciprocité dans les rapports du Conseil et de l'Assemblée. Il réussit à combattre les arguments canadiens et suisses. Il expliqua que l'Assemblée durant un mois aborde des questions de compétence générale, que faute du temps elle ne peut les résoudre, mais qu'après la clôture de sa session, le Conseil demeure. Si pendant un mois l'Assemblée passe son temps à traiter des questions générales de sa compétence, à modifier ou ratifier ce qu'aura fait le Conseil, pendant onze mois, en dehors de sessions de l'Assemblée, le Conseil aura les mêmes droits sur les décisions de l'Assemblée.

La découverte de la vérité entraîna certains résultats. En montrant à l'Assemblée qu'elle ne devrait pas se plaindre si dans le courant de l'année suivante une décision qu'elle aurait prise venait à être modifiée par le Conseil, M. Viviani affaiblit sensiblement la conception opposée à la sienne. Pourtant le conflit d'idées était si aigu qu'aucun accord ne fut possible. Devant la pression des autres tâches à réaliser les raisons de tactique l'emportèrent sur l'intérêt d'avoir des règles établies. La reconciliation fut facilitée par la découverte de l'identité de sens du premier et du deuxième alinéa du rapport. Le deuxième alinéa étant superflu, on le supprima à l'unanimité des voix. La question abordée dans toute son étendue devait être réglée par le premier alinéa. Nous savons déjà ce qu'il contient, pourtant nous avons vu comment la discussion fut menée dans les débats précédents.



Une nouvelle question se posa toujours à propos de recherche d'interprétation des articles 3, § 3 et 4, § 4. Le rapport ne contenait pas la solution à donner au cas où une attribution relevant d'après le Pacte de la compétence exclusive du Conseil, est renvoyée par ce dernier à l'Assemblée. Est-ce que par la volonté propre du Conseil cette attribution devait perdre son caractère d'exclusivité de compétence pour le Conseil et pouvait être assimilée à la compétence de l'Assemblée visée dans l'art. 4 § 4 ? La seule position du problème montrait déjà les complications

théoriques, comme d'ailleurs les inconvénients pratiques qui pourraient naître, si la question n'était pas élucidée. La discussion sur ce point n'était pas vaine.

Sir William Mayer, délégué de l'Inde, en soulevant cette question ne voulait pas voir dans l'Assemblée une simple machine à enregistrer les décisions du Conseil. Il estimait que du fait du renvoi, elle devait être compétente pour proposer le cas échéant, des modifications à tout projet soumis par le Conseil. Il proposa dans ce sens une addition au rapport. Le rapporteur, M. Rowell, comprit que la proposition de Sir William Mayer avait pour but de donner à l'Assemblée le droit de décider en dernier resort sur une question qui, aux termes du Pacte, relève exclusivement du Conseil. Dans ce cas, il estimait que le Conseil devrait se laisser guider par l'attitude de l'Assemblée. Mais toute transmission des pouvoirs non stipulée par le Pacte ne saurait être effectuée qu'à la suite d'un amendement au Pacte (1).

Sir Ali Imam (Inde) est intervenu dans la discussion et a refusé la nécessité d'un amendement au Pacte. A son avis l'Assemblée est compétente pour présenter dans son rapport des propositions au Conseil. Si on hésitait sur une question de ce genre, il était à craindre que dans les milieux où l'on considérait l'Assemblée comme une réunion d'apparat et le Conseil comme le pouvoir effectif, cette idée pût prendre force. Il n'admettait pas qu'il s'agissait là d'un pouvoir de l'Assemblée mais d'une simple consultation dont la transmission au Conseil est nécessaire pour que cette consultation de l'Assemblée ne soit pas sans résultat.

Il n'y avait donc aucune proposition relative à un dessaisissement du pouvoir par le Conseil, il s'agissait seulement d'une transmission au Conseil d'une consultation de l'Assemblée; après cette explication nette, l'accord fut facile; le problème étant éclairci, il n'y avait plus de divergences de vues. Dans ces conditions, M. Rowell déclara que puisqu'il avait été décidé de ne pas chercher à définir exactement les compétences respectives, il valait mieux de ne pas insister sur le vote de l'amendement.

(1) V. leurs discours, p. 289-291, Actes I Ass. I Comm.

Il n'était pas douteux, en effet, que l'Assemblée ait le droit de suggérer des modifications, et que le Conseil ferait preuve de sagesse politique en en tenant compte.

Ainsi après le retrait par Sir Mayer de sa proposition on resta fidèle au texte du Pacte. Admettant les consultations de l'Assemblée par le Conseil, on refusa à ce dernier la faculté de se désister de ses fonctions propres. En rendant impossible le renvoi véritable et définitif d'une attribution, on empêche le Conseil de violer les dispositions du Govenant.

∴

Le rapport qui attendait l'approbation de l'Assemblée devait compléter l'esprit du Pacte en ce qui concerne les passages du texte, qui donnaient au Conseil et à l'Assemblée le même droit de s'approprier une attribution. Pourtant, dans son projet ainsi que dans les modifications ultérieures, le rapport n'impliquait aucune précision de nature à faire comprendre, si le Conseil et l'Assemblée sont indépendants l'un de l'autre dans l'exercice des attributions concurrentes. La réponse unique à cette question fut donnée par M. Viviani qui proposa en cas de difficulté, de se référer à l'esprit de concorde, de bienveillance et d'unanimité qui doit animer la Société des Nations, sans lequel on risquerait d'entrer en conflit tous les jours. Or, l'équilibre sera maintenu dans la Société des Nations tant que les deux organes feront preuve de sagesse. Et comme on espérait que ce serait perpétuel, il n'y avait pas besoin de prévoir une issue concrète d'un conflit de compétence entre le Conseil et l'Assemblée. C'est pourquoi on renonça à l'idée de créer des commissions mixtes pour les moments de malentendu, idée qui fut jadis adoptée dans le rapport de M. Balfour.

Puisqu'on laissait le règlement des difficultés de compétence à la compréhension mutuelle, l'issue de cette situation est facile à établir. Le Conseil faisant usage de la possibilité d'être plutôt saisi et mieux informés que l'Assemblée, exercerait une suprématie en fait et entamerait examen d'une affaire surgie. Au surplus, il saura aussi bien ne pas se gêner pour agir de même, quand

une affaire se produira au moment de la session de l'Assemblée. Dans cette seconde hypothèse, la situation se complique davantage. L'Assemblée pourra-t-elle s'empêcher de délibérer, et si elle délibère, de quelle nature seront ses délibérations ?

Pour éviter toute équivoque et pour trancher cette question, M. Politis, auteur d'une proposition de hiérarchie de l'Assemblée envers le Conseil, proposa aussi l'addition d'un alinéa complémentaire, après l'alinéa X (b) rédigé comme suit :

« Au cours des sessions de l'Assemblée, le Conseil ne commencera pas l'examen d'une affaire rentrant dans la compétence générale des deux organes de la Société sans en référer au préalable à l'Assemblée » (1).

Ainsi on ferait d'après M. Politis, un hommage nécessaire à la hiérarchie pour l'instant fictive et théorique de l'Assemblée, et aussi on marquerait la différence qu'il doit y avoir entre le fonctionnement du Conseil en temps ordinaire et son activité pendant que l'Assemblée siège.

La proposition de M. Politis d'une part était inexactement fondée sur la supériorité hiérarchique de l'Assemblée, d'autre part présentait un intérêt, parce qu'elle tendait vers une répartition des compétences au moins selon le *criterium ratione temporis*. Cependant elle n'eut aucune suite. M. Politis l'a retirée après une intervention de M. Viviani.



Telles furent les conclusions de la première session de l'Assemblée. Dans son ensemble, le corps du rapport, tel qu'il fut voté, contient la résolution suivante de l'Assemblée :

a) Le Conseil et l'Assemblée ont chacun des pouvoirs et des devoirs spéciaux. Aucun de ces organes n'a le droit de trancher aucune des questions que les traités et le Pacte réservent à l'autre. L'un et l'autre ont le droit de discuter et d'examiner toutes questions rentrant dans la compétence de la Société.

(1) V. *Actes I Ass.* Séance plénière, p. 292.

b) Aux termes du Pacte, les Membres du Conseil (et de l'Assemblée) émettent leurs décisions à titre de représentants de leurs Etats respectifs et leur vote ne saurait avoir d'autre signification.

c) Le Conseil présentera chaque année à l'Assemblée un rapport sur l'œuvre accomplie.

CHAPITRE III

LA QUATRIEME SESSION DE L'ASSEMBLEE ET LES QUESTIONS RESERVEES AU CONSEIL

Les conséquences de la résolution sibylline se sont fait sentir à la quatrième session de l'Assemblée à propos de la demande lithuanienne. — L'indépendance du Conseil dans sa décision fut mise en jeu. — La thèse de M. Joseph Barthélémy.

La quatrième session de l'Assemblée confirma qu'une discussion peut s'élever sur la résolution de la première session, concernant la délimitation des fonctions entre le Conseil et l'Assemblée (articles 3 et 4 du Pacte). Le conflit polono-lithuanien en fut la cause. Les péripéties de ce différend sont, en effet, une source d'exemples pour la jurisprudence de la Société des Nations. On en connaît déjà l'origine, et il ne nous reste qu'à décrire la phase de cette affaire, dans laquelle la Lithuanie a tenté d'en saisir l'Assemblée après avoir subi un échec auprès du Conseil.

Etant refusé par les deux gouvernements, le projet de M. Hymans partagea le sort de l'arrangement de Souvalki, comme d'ailleurs celui du protocole du 29 novembre 1920. En présence d'une telle attitude le Conseil jugea bon de retirer sa résolution du 3 mars 1921, et de mettre ainsi fin à la procédure de conciliation. Ce fut fait par la résolution du 13 janvier 1922. La situation vint se compliquer du fait que la même résolution contenait dans son texte une invitation pour les deux Etats, de subs-

tituer aux zones neutres une ligne de démarcation provisoire, sous la réserve des droits territoriaux des deux parties. Cette ligne de démarcation fut acceptée par la Pologne, mais non par la Lithuanie. La Pologne profita de cette résolution du Conseil et obtint ainsi une recommandation le 3 février 1923, l'autorisant à établir son administration sur une partie de la zone neutre. Cette ligne provisoire fut par la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 15 mars 1923 transformée en une ligne permanente et définitive (1).

Avant ainsi contraint de subir le partage de la zone neutre, le gouvernement lithuanien essaya de maintenir du moins, ce qu'il croyait être son *nudum jus*. Il présenta donc au Conseil de la Société des Nations, à la date du 8 mars 1923, la demande de sollicitation de l'avis consultatif de la Cour Permanente de Justice Internationale sur les deux points, sur lesquels la Lithuanie se trouvait en désaccord avec le Conseil : 1° la question de savoir si le Conseil a le droit de faire aux parties des recommandations sur des questions incidentes qui n'ont pas été portées expressément devant lui; 2° la question des effets légaux d'une recommandation du Conseil qui n'a été acceptée que par l'une des Parties (2).

Ces requêtes lithuaniennes n'ont pas été favorablement accueillies par le Conseil. Celui-ci le 21 avril 1923 se rallia à l'opinion de M. Hymans qu'il n'était pas contestable que le Conseil avait compétence pour formuler la recommandation du 3 février 1923 et qu'il n'y avait pas lieu à ce sujet de solliciter l'avis de la Cour Permanente de Justice Internationale (3).

(1) M. Petras Klimas, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire de Lithuanie en France, par une lettre du 1^{er} mai 1928 s'adressa à MM. A. de Lapradelle, Louis Le Fur, et André Mandelstam, étant désireux de connaître leur avis sur la question suivante.

En droit et en équité, le gouvernement de la République lithuanienne est-il lié, oui ou non, par la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 15 mars 1923, concernant les frontières de la Pologne avec la Lithuanie? Les trois juristes éminents répondirent que la Lithuanie, par la décision en question, n'est pas liée ni en droit ni en équité. (V. de livre : Consultations de MM. A. de Lapradelle, Louis Le Fur et André N. Mandelstam, concernant la force obligatoire pour la Lithuanie de la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 15 mars 1923.

(2) V. p. 599 : Mandelstam, *La Conciliation internationale*.

(3) V. *Journal Officiel de la S. D. N.*, juin 1923, p. 585.



Mais cette résolution ne découragea pas la Lithuanie, et les mêmes requêtes qui venaient d'être écartées par le Conseil furent inscrites dans les mêmes termes par son gouvernement à l'ordre du jour de la quatrième session de l'Assemblée.

Comme elles concernaient une affaire politique, elles furent distribuées à la sixième Commission, chargée de ce genre de questions. Postérieurement la Lithuanie a retiré momentanément la première question et la deuxième question seule subsista.

Elle était ainsi conçue :

« 1° Le Conseil de la Société des Nations saisi d'un différend en vertu du paragraphe 1er de l'article 15 du Pacte, a-t-il le droit de faire aux parties, sur des questions incidentes qui n'ont pas été expressément portées devant lui, des recommandations ayant la force des rapports du Conseil mentionnés aux paragraphes 4, 6 et 7 du même article 15? »

2° Les conclusions d'un rapport du Conseil de la Société des Nations, votées dans les conditions du paragraphe 6 de l'article 15 du Pacte de la Société des Nations et acceptées par l'une des Parties, sont-elles obligatoires pour l'autre partie qui ne les accepte pas, et le recours de cette dernière à la guerre dans le délai fixé par l'article 12 du Pacte contre la partie qui se conforme au rapport l'expose-t-elle aux sanctions de l'article 16? »

Cette question n'était pas exclusivement politique, elle était aussi juridique. A part la question de fond il y avait à résoudre une préjudicielle, à savoir s'il est possible que l'Assemblée prenne un débat sur une affaire à propos de laquelle le Conseil s'est déjà prononcé.

La séparation du côté juridique et du côté politique de la question n'était pas conforme à l'opinion du délégué lithuanien M. Sidzikauskas. D'après lui, il y avait lieu à renvoi de cette question devant la première Commission ; il fallait présenter devant elle l'affaire dans toute son intégrité ; il fallait lui faire examiner la question préjudicielle, mais comme la question de fond elle-même qui d'après M. Sidzikauskas était aussi de nature juridique.

Cette demande ne rencontra pas d'approbation, parce que la première Commission, chargée des questions juridiques et constitutionnelles ne pouvait pas entrer dans l'examen des éléments politiques. Il rentre au contraire dans le cadre de sa compétence de donner une interprétation des pouvoirs de l'Assemblée. D'autre part la sixième Commission ne pouvait se désister de questions entrant dans sa compétence.

La question posée par le président de la sixième Commission à la première Commission était la suivante :

« Un débat engagé précédemment devant le Conseil et clos par les conclusions d'un rapport formellement adoptées par le Conseil, peut-il être repris devant l'Assemblée? » (1). Cette question fut suivie d'une note préparée par le Secrétariat pour l'information des membres de la première Commission sur l'œuvre accomplie lors de la première session de l'Assemblée.

Dès que la question préjudicielle fut envoyée à la première Commission, une divergence de vue s'est produite entre le délégué polonais et le délégué lithuanien. D'après le premier, la décision de la Conférence des Ambassadeurs avait définitivement clos le différend polono-lithuanien en fixant les frontières orientales de la Pologne, droit qui lui avait été conféré par l'article 87 du Traité de Versailles. Pour la Pologne, cette question ne présentait qu'un intérêt juridique et historique. Le délégué lithuanien combattait la valeur de la décision de la Conférence des Ambassadeurs. Il soutenait qu'on avait donné une interprétation erronée de l'article 87 du Traité de Versailles ; d'après lui, au contraire, aucun traité ni aucun accord ne donne à la Conférence des Ambassadeurs le droit de statuer sur l'attribution de territoires. Pour ces raisons la Lithuanie prétendait que son différend avec la Pologne n'était pas clos.

Etant donné que les deux parties reconnaissaient l'intérêt juridique de la question préjudicielle et qu'en plus des intérêts des parties en cause, la question de savoir si l'Assemblée peut s'occuper d'un projet qui a été tranché par le Conseil ou inversement, présente une importance générale, la Commission

(1) V. p. 18 : *Actes IV* : Session de l'Assemblée ; I. Commission. *Journal Officiel*, suppléments spéciaux, 13 à 20.

estima qu'il serait utile de soumettre cette question à l'examen préalable d'une sous-commission composé par MM. Adatei (Japon), Alvarez (Chili), Barthélémy (France), Sir Willoughby Dickinson (Grande Bretagne), Politis (Grèce), Rolin (Belgique) et Scialoja (Italie).

La réputation juridique de ces membres était une garantie certaine que le problème juridique serait axaminé avec beaucoup de soins et d'impartialité. Mais la tâche de la Sous-Commission n'était pas facile; elle ne réussit pas à ranger tous ses membres au même avis.

La réponse donnée par elle à la question posée par le Président de la sixième Commission fut conçue dans les termes suivants:

« La Commission est d'avis que, quoique l'Assemblée ne puisse pas se saisir d'une question dont la solution est pendante devant le Conseil, si la question de compétence juridique surgit, à propos du contenu du rapport rédigé par le Conseil, ce point ne constitue pas une question réservée au Conseil, et que l'Assemblée peut être compétente pour en référer à la Cour, si elle le juge utile (1). »

La discussion qui a été menée au sein de la première Commission relativement à l'avis de la Sous-Commission est d'une grande importance. Elle montra une fois de plus la nécessité d'être fixé sur le point de savoir si les droits du Conseil et de l'Assemblée s'entremêlent sur une même affaire. La question était délicate et la réponse de la Sous-Commission permettait que l'Assemblée soit saisie après que le Conseil avait clos le débat par un rapport. Elle fut aussi compliquée par l'interprétation à donner à l'article 14 du Pacte qui autorisait l'Assemblée aussi bien que le Conseil à demander à la Cour Permanente de Justice Internationale des avis consultatifs sur tout différend ou tout point.

La discussion fut d'autant plus intéressante que M. Joseph Barthélémy, éminent juriste, combattait l'avis de la Sous-Commission. Il estimait que l'Assemblée ne peut être saisie de la question. A l'appui de sa thèse, M. Barthélémy invoquait la

(1) V. p. 18 : *Actes IV Ass. I Comm.*

nécessité de défendre l'autorité et le prestige du Conseil. Comme tous les grands services qu'a rendus la Société des Nations et qui marquent ses premières années, sont des services rendus par le Conseil, la défense de ses prérogatives est en même temps la défense de l'avenir et de l'existence même de la Société des Nations. Il déclarait que dans les cas qui ne sont pas prévus par le Pacte, la seule thèse pratique pour résoudre la difficulté est la suivante: Lorsque l'un des deux organes de la Société des Nations a été saisi d'une question, qu'il l'a examinée et l'a déclarée close, cette question ne peut plus être portée devant un autre organe.

Quant au recours à la Cour Permanente de Justice Internationale pour les avis consultatifs, M. Barthélémy était d'accord avec la Sous-Commission pour déclarer que l'Assemblée peut l'exercer mais seulement à propos d'une difficulté qui lui est soumise sur un litige « né et actuel ». D'après lui, la question qui se pose est celle-ci : le Conseil a statué sur sa compétence et il était compétent pour cela; le Conseil a déclaré que la question ne faisait pas de doute et qu'il n'y avait par conséquent pas lieu de saisir la Cour. Prétendre maintenant que l'Assemblée pourrait discuter encore cet objet, n'est pas possible. L'Assemblée ne peut pas consulter la Cour Internationale de Justice sur la compétence du Conseil. Elle peut la consulter sur sa propre compétence, mais pas sur celle du Conseil (1).

Le principe général qui se dégage de l'opinion de M. Barthélémy fut soutenu par M. Rolin (Belgique) qui, dans le cas en question, voyait le souci de la délégation lithuanienne de dégager la question de tous les points concrets, de la présenter sous une forme abstraite, et par là même d'échapper au reproche que beaucoup lui auraient certainement fait, de vouloir faire trancher par la Cour permanente une question déjà tranchée par le Conseil.

D'après M. Rolin il y avait deux autres motifs d'ordre juridique qui s'opposaient à ce qu'on transmette à la Cour de justice les deux questions posées par la Lituanie. D'abord ces ques-

(1) V. p. 21 : Actes IV, Ass. I., Comm.

tions n'étaient pas libellées d'une manière suffisamment précise et étaient présentées sous une forme juridique. En second lieu, la deuxième question ne soulevait aucun point de droit douteux pour ceux qui étaient familiers avec le Pacte (1).

En ce sens il proposa d'abord de résoudre quelques questions préjudicielles, mais on n'a pas même discuté ces propositions parce que M. Rolin les a retirées en soumettant ultérieurement une autre proposition.

L'opinion de M. Barthélémy fut combattue par les rapporteurs Sir Willoughby Dickinson (Empire Britannique) et M. Politis, ensuite par M. Scialoja (Italie), Alvarez (Chili) et Sidzikauskas (Lithuanie).

M. Scialoja (Italie), d'accord avec M. Barthélémy sur le principe général, a invoqué les exceptions dont l'une s'applique justement ici.

L'Assemblée par exemple, n'a aucun droit de s'occuper du différend lithuanien sur lequel le Conseil s'est prononcé. Mais une autre question vient de surgir : la Lithuanie croit avec plus ou moins de raison, que le Conseil a commis un excès de pouvoir; dans ces conditions, quelle est l'autorité compétente pour trancher cette question?

Comme le Conseil et l'Assemblée sont indépendants l'un de l'autre, cette autorité peut être la Cour Permanente de Justice située un peu plus haut que l'Assemblée et le Conseil dans les questions de pur droit. C'est pourquoi M. Scialoja conclut que la Cour pouvait donner son avis juridique sur l'excès de pouvoir qui aurait été commis par le Conseil (1).

M. Politis pour sa part, donna une interprétation juridique de la proposition de la Sous-Commission. Il estimait qu'en quelque sorte, on créerait ainsi une situation qui serait sans issue, car en supposant que la Cour saisie par l'Assemblée donnât un avis contraire à celui qui avait paru être l'avis du Conseil, il n'y aurait que deux solutions possibles :

Où l'Assemblée se saisirait elle-même du fond du litige et

(1) V. p. 20 : Actes IV, Session de l'Assemblée I, Commission.

donnerait une solution, et alors se poserait la grave question de savoir si l'Assemblée est compétente sur le fond ;

Ou l'Assemblée renverrait de nouveau l'affaire devant le Conseil et celui-ci se trouverait dans le plus grand embarras, s'étant déjà prononcé dans un sens et devant examiner la question dans un autre sens.

M. Politis reconnaît qu'il y aurait de multiples inconvénients à ce que l'Assemblée usât du droit théorique provenant de l'art. 14. C'est pourquoi la phrase: « si elle juge utile » indique qu'il appartient à l'Assemblée d'examiner s'il y a quelques avantages à le faire ou s'il y a au contraire, des inconvénients, auquel cas il est plus sage de ne pas faire usage de ce droit.

En répondant à M. Barthélémy, M. Politis disait notamment que le progrès dans les Etats modernes a consisté à soumettre l'exercice de l'autorité à un contrôle; nulle part, l'autorité n'en a souffert. S'il en est ainsi dans le droit public interne, pourquoi en serait-il autrement dans le droit international. Et M. Politis conclut qu'une autorité internationale qui doit agir dans les limites de la légalité ne peut pas se considérer comme atteinte dans son crédit, dans son prestige, si elle subit un contrôle.

Lorsqu'on se trouve dans un cas de compétence commune, le fait qu'un des deux organes a déjà statué, n'empêche pas absolument l'autre de dire son mot, d'examiner dans une certaine mesure la même affaire. C'est ce qui résulte de la note du Secrétariat, disait M. Politis, et l'article 14 permet de l'affirmer.

Loin donc de porter la moindre atteinte au crédit et au prestige du Conseil et, par suite d'ébranler la Société des Nations, le contrôle est de nature à fortifier le Conseil et à rendre plus solide la Société des Nations en donnant à tout le monde la plus grande confiance dans la Société dont le but essentiel est l'application du droit (1).

Cette opinion prévalut dans la première Commission et le projet présenté par la Sous-Commission fut adopté par 21 voix contre 6. Néanmoins pour ne pas porter atteinte à la liberté de

(1) V. ses discours de 18-22, IV Ass., I Comm.

décision de la sixième Commission sur l'espèce adopta aussi l'addition suivante rédigée par M. Rolin à la réponse donnée par la première Commission :

« Mais en formulant cet avis, la Commission n'entend pas se prononcer sur les autres objections juridiques qui pourraient être présentées au sujet des demandes d'avis consultatifs formulées dans la requête lithuanienne, ni sur les avantages ou les inconvénients que comportait, dans le cas particulier, l'exercice du droit ainsi reconnu en principe à l'Assemblée (2). »

Avant que l'Assemblée ait pu se prononcer sur cette résolution de la sixième Commission, un changement se produisit dans l'attitude de la délégation lithuanienne. Celle-ci exprima le désir que la sixième Commission veuille bien proposer à l'Assemblée le renvoi de la suite de l'examen de cette question à l'Assemblée prochaine.

Le rapporteur de la Commission, le comte Bonin-Longare (Italie) proposa à l'Assemblée, au nom de la sixième Commission, d'agir conformément au désir exprimé par la Lithuanie, ce qui fut fait.



Néanmoins la demande lithuanienne n'a pas eu de suite lors de la cinquième session de l'Assemblée. Le 13 septembre 1924 sa délégation la retira de l'ordre du jour en se réservant le droit de soumettre cette question à l'une des prochaines sessions de l'Assemblée.

Cette demande soumise dans un cas spécial et présentant un intérêt particulier, a révélé dans la discussion menée au sein de la première Commission de la quatrième session, toute son importance générale. Tous les orateurs impartiaux l'ont soulignée et ils ont discuté seulement sur cette base. La quatrième session de l'Assemblée n'a pas abrogé la résolution de la première session, elle l'a seulement interprétée. Avec beaucoup de respect quant au

(2) V. p. 23 : IV Ass., I Comm.

fond de la décision, elle a abordé le problème sous un angle nouveau: le contrôle des compétences, tel qu'il existe dans le droit interne, existe-t-il aussi pour les organes délibérants de la Société des Nations?

CHAPITRE IV

L'APPRECIATION DU SYSTEME DE CONCURRENCE DU CONSEIL ET DE L'ASSEMBLEE DANS LA COMPETENCE GENERALE

La connexion de la définition de la compétence totale de la Société et de la répartition précise entre les rouages. — Le recours pour excès de pouvoir d'un organe. — L'affaire de Mossoul. — La seule consultation de la Cour Permanente de Justice Internationale sur la compétence des organes est possible, si un organe demande l'avis consultatif sur sa propre compétence. — La répartition de fait et sa précarité actuelle. — Le complément nécessaire de la spécification des tâches par la répartition ratione temporis.

TITRE I

L'ABSENCE DE CRITERIUM ENUMERATIF

D'après les principes constitutionnels, il est fort regrettable que lors de sa première session, les travaux de l'Assemblée sur la répartition des compétences respectives du Conseil et de l'Assemblée, n'aient pas abouti à une discrimination nette. La pre-

mière réunion de l'Assemblée n'a pas tranché cette question épineuse; ceci nous est affirmé formellement dans la note du Secrétaire général, qui suivait, à titre d'information, la question préjudicielle posée par la sixième Commission à la première de l'Assemblée lors de sa quatrième session.

Cette note s'exprimait ainsi : « En principe ni le Conseil, ni l'Assemblée n'ont abandonné le droit de s'occuper de questions qui ont déjà été traitées par l'autre organe de la Société, si la question tombe dans leur compétence commune. La question de savoir si un organe s'occupera d'un sujet qui a déjà été traité par l'autre organe, n'a pas été résolue par une règle générale; on a plutôt reconnu le principe que chaque cas devra être réglé au fur et à mesure qu'il se présentera. Comme méthode éventuelle on a recommandé des consultations qui pourraient avoir lieu entre l'Assemblée et le Conseil (1). »

Nul ne peut nier que les consultations peuvent rendre des services à la cause, elles peuvent aussi alléger le conflit d'attributions, sinon l'effacer complètement. Mais en dehors de l'influence morale, les consultations n'ont pas d'autres effets. Au point de vue juridique, le problème de la compétence est resté ouvert, permettant les affirmations opposées comme durant l'affaire d'Eupen et de Malmédy. L'adoption du principe de la réglementation des cas au fur et à mesure confirme une fois de plus que dans la Société des Nations la politique l'emporte sur l'établissement des règles juridiques.

L'intérêt fut grand de savoir ce qui entre dans le domaine du Conseil, et ce qui entre dans le domaine de l'Assemblée. N'ayant pas accompli sa tâche jusqu'au bout, l'Assemblée peut encourir un reproche, puisque justement à sa première session elle avait été appelée à éclaircir ce problème en fixant des règles rigides et inflexibles. Ce reproche paraît d'autant plus fondé qu'il est évident que sa résolution n'apporte rien de nouveau.

Fruit d'une transaction, la résolution ne pourrait que porter préjudice à la réputation de la Société des Nations, qui, par un tel genre de transactions s'est révélée impuissante. Le rapport qui

(1) V. p. 56 : Actes, IV Ass., I Comm.

ne modifiait pas les articles 3 et 4 du Pacte, maintenait toutes les équivoques possibles. La question de savoir ce que veut dire en réalité pour les deux organes « connaître toute la question » subsistait, d'après le texte de la résolution de l'Assemblée.

Le fléchissement possible du respect des décisions déjà prises, la substitution de la prédominance des mobiles politiques à la continuité et à la stabilité des formes juridiques, la convoitise des deux organes de s'emparer du pouvoir sur une même affaire, semblaient comme les vices capitaux d'un tel système. En résumé, il pourrait être qualifié par son incohérence et un ralentissement dans l'action de la Société.

Néanmoins, pour être objectif, il ne faut pas prendre en considération seulement le côté faible. Pour pouvoir apprécier impartialement et réfuter l'idée de voir identifier une nouvelle institution aux autres existantes et ayant déjà son type, on doit se rendre compte des raisons créatrices de la Société des Nations et de la particularité de son caractère.

Pour juger le criterium d'après lequel les compétences se répartissent dans la Société des Nations, il faut avoir en vue l'ensemble des tâches qui rentrent dans la sphère de la coopération internationale et qui coïncident aux buts de la Société des Nations.

La septième session de l'Assemblée, saisie du memorandum de la délégation britannique concernant l'interprétation du préambule et des articles 3 et 4 du Pacte en vue de définir toute la compétence de la Société, a renoncé à prendre une décision à ce sujet.

Le porte-parole de la première Commission, M. J. Barthélémy a dit à l'Assemblée à ce propos: « Définir, c'est limiter et limiter, c'est restreindre. » Cette formule correspond exactement au degré du développement de la Société des Nations. Nous tenons à souligner ici que nous estimons qu'il y a lieu d'accentuer le caractère évolutif de la Société des Nations. Une définition juridique et rigide ne pourrait dans le stade actuel que paralyser la Société des Nations dans son activité. Le préambule du Pacte prévoit déjà les devoirs de la Société des Nations et les articles qui le suivent les ont développés. Néanmoins une énumération détaillée des devoirs dont l'importance pourrait être très grande, et dont

l'accomplissement aurait dû être mis à la charge de la Société des Nations n'est pas possible vu l'absence de toute expérience concernant la Société des Nations.

La définition de la compétence d'un organisme se conçoit sous deux aspects: extérieurement et intérieurement, la compétence totale et la répartition entre les rouages. Pour pouvoir répartir quelque chose, il faut préétablir ce qui est à diviser. La deuxième définition est conditionnée par la première. En l'absence d'une précision sur l'ensemble des attributions, on ne peut pas aller aussi loin et exiger une énumération stricte des attributions de chaque organe. Les première et quatrième sessions de l'Assemblée s'occupèrent de la fixation dans le second sens, tandis que la septième l'envisagea dans le premier. Etant donnée la causalité entre ces deux définitions, il paraît paradoxal qu'on ait tenté si tard de déterminer la compétence totale de la Société des Nations, après avoir bien plus tôt délibéré sur la répartition interorganique. Cependant, dans les paroles du vicomte Cecil, on peut en quelque sorte en trouver la justification. En appuyant le mémorandum britannique, il invoquait que certains excès de pouvoirs avaient été commis par la Société ou menaçaient de se commettre.

En examinant les limites extérieures de l'application des articles 3 et 4 du Pacte, la septième session de l'Assemblée a respecté la résolution de 1920, évitant de toucher à la question délicate des relations entre le Conseil et l'Assemblée.

En effet, il était inutile que la septième session de l'Assemblée s'en préoccupe. Les résolutions antérieurement adoptées correspondaient à un état de choses qui ne s'était pas modifié en 1926.

Pour apprécier impartialement pourquoi l'Assemblée avait été heureuse de réaliser en 1920 un accord entre deux conceptions différentes, même au prix de laisser la question de compétence concurrente sans un texte formel, il faut se rendre compte de l'atmosphère et des circonstances dans lesquelles l'Assemblée a travaillé. On ne doit pas les négliger, mais il faut les constater avec le désir de mieux comprendre l'attitude de l'Assemblée en face d'un problème compliqué. L'Assemblée ne devait pas donner les signes d'une grave maladie. Quelle confiance aurait-on pu

accorder à la Société des Nations si les délégations, dès leur première rencontre avaient été déçues et si les autres membres encore hors de la Société, et ayant soit l'intention d'y entrer, soit le désir de la voir échouer, avaient éprouvé un sentiment de désintéressement ou de confirmation de leur malice. Tels auraient été les résultats sans aucun doute, parce que les divergences fondées sur deux conceptions différentes n'auraient pu arriver à prévaloir l'une sur l'autre, et encore moins à se réconcilier par une solution moyenne visant la question au fond.

Quelle qu'en soit la justification, l'imperfection éclate dans le gouvernement de la Société des Nations. D'ailleurs l'absence de perfection n'est pas seulement propre à la Société des Nations. L'éminent juriste anglais, M. S. Bryce a dit: « Toute institution politique est imparfaite: le problème se réduit donc à rechercher parmi les régimes constitutionnels qui poursuivent les mêmes fins, celui qui témoigne de moins d'imperfection et assure le mieux le but général de tout système politique, c'est-à-dire le bien de la nation vivant sous ses lois (1). »

Dans les recherches du système de la Société des Nations, le plus conforme au but à atteindre, l'Assemblée ne diminuait pas l'importance de certains facteurs.

Ne résolvant pas le Nœud Gordien — l'énumération des fonctions respectives — l'Assemblée ne devait pas omettre dans sa résolution de 1920, de stipuler l'indépendance de chaque organe quant aux décisions prises par lui en matière d'attributions concurrentes. Ceci était d'autant mieux réalisable que M. Viviani l'avait suggéré avec succès.

(1) V. p. 588 : II. *Les Démocraties modernes.*

TITRE II

LA CONSULTATION DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE SUR LA COMPETENCE DU CONSEIL

Le problème qui se posa devant la quatrième session de l'Assemblée, ne porta pas sur le point de savoir si l'Assemblée est un organe d'appel des actes du Conseil, mais concerna le recours à l'Assemblée comme moyen intermédiaire pour obtenir le contrôle de compétence du Conseil.

L'indépendance d'un organe est atteinte, si les actes sont soumis à un contrôle qui se conçoit de deux façons: dans la forme et dans le fond. Dans le premier sens on soumet la décision d'une autorité à l'examen d'une autorité supérieure, afin de savoir si la première a agi dans le cadre de sa compétence. Dans le deuxième sens on envisage le fond de la décision prise.

La résolution de la quatrième session de l'Assemblée pose le principe qu'une décision du Conseil, réglant une affaire, ne peut pas revenir devant l'Assemblée pour y être soumise à une révision du fond de la décision, mais uniquement pour qu'il soit vérifié si le Conseil s'était déjà prononcé, était en quelque sorte un recours pour excès de pouvoir. Quelle position devait prendre l'Assemblée saisie par la Lithuanie?

Les situations qui se présentent dans la Société des Nations peuvent être seulement comparées mais non assimilables à celles du droit interne et, dans l'espèce, du droit administratif. Pour en donner la preuve, voyons comment les choses se passent en pratique dans la Société des Nations. Dans ce but, la requête lithuanienne nous servira d'exemple en nous permettant de supposer le développement de sa procédure.

La Lithuanie a demandé à l'Assemblée de solliciter l'avis

consultatif de la Cour Permanente de Justice Internationale. Suivant l'article 34 du Statut de la Cour seuls les Etats ont la qualité de se présenter devant la Cour; d'après l'art. 14 du Pacte, seuls le Conseil et l'Assemblée peuvent demander les avis consultatifs. Par conséquent, la Lithuanie ne pouvait pas solliciter directement un avis de la Cour. En effet, il pourrait paraître qu'un recours pour excès de pouvoir comme celui de la Lithuanie, est fondé surtout en prenant en considération le fait que l'Assemblée ne prend pas la position d'une juridiction comme le Conseil d'Etat à l'égard d'une autorité administrative dont la décision est contestée, et que, par conséquent elle demeure égale au Conseil. La Cour de La Haye qui est placée un peu plus haut dans les questions de droit en vue de satisfaire l'intérêt qu'il y a à ce qu'une autorité ne dépasse pas sa compétence, aurait pu se prononcer à titre consultatif. La forme sous laquelle la décision du Conseil était attaquée n'aurait pas mis d'obstacle à ce que la décision en question soit ramenée devant l'Assemblée.

Cette procédure présente certains caractères du recours pour excès de pouvoirs tel que nous le connaissons en droit administratif, mais diffère pourtant. Le recours élevé contre l'incompétence du Conseil aurait dû passer par trois phases: Dans la première nous voyons l'action d'un membre de la Société qui ne se conteste pas de la décision du Conseil. Il saisit l'Assemblée en sollicitant d'elle une demande d'avis consultatif de la Cour. Dans la deuxième phase l'Assemblée délibère sur le fondement de la requête. N'étant pas obligée de demander l'avis, l'Assemblée peut y renoncer. Les partisans du recours affirmèrent à la Commission que la consultation ne dépend que de l'Assemblée, c'est-à-dire qu'elle doit apprécier s'il est opportun ou non d'y recourir. Sans aucun doute, l'opinion de l'Assemblée sur l'opportunité est d'une grande importance pour une situation internationale (1). Mais le rôle de l'Assemblée dans cette appréciation est purement intermédiaire, il ne se conçoit que pour engager l'autorité compé-

(1) Remarquons-le, toutes les requêtes du Conseil sollicitant l'avis consultatif de la Cour ont été basées sur des résolutions votées à l'unanimité. Pourtant, d'après la réponse des membres signataires du Statut de la Cour à la cinquième réserve des Etats-Unis, il semble que la majorité est aussi suffisante (V. Mandelstam, p. 540-541).

tente à donner son avis, car elle n'est pas une juridiction chargée de vérifier les actes du Conseil.

D'autre part la partie intéressée s'efface dans la procédure dès que l'Assemblée est saisie. Un intérêt national se transforme en intérêt international. Dans le droit administratif, la partie qui a formé le recours continue à jouer un rôle dans l'affaire jusqu'à ce que la juridiction se soit prononcée; dans la Société des Nations la partie intéressée, si elle agissait de même, se substituerait à l'Assemblée. Dès que la requête de l'Assemblée arrive à la Cour, le recours pour excès pourrait, par son avis, admettre ou rejeter le recours. Dans le premier cas, son avis est une sorte de condamnation de l'attitude prise par le Conseil et dans le deuxième cas au contraire, elle l'approuve. Quand la Cour donne son approbation, la situation est claire, la décision du Conseil par l'intermédiaire de l'Assemblée, a reçu sa consécration par la Cour. Si la Cour désapprouve, le problème de la compétence n'est pas tranché par l'extinction du recours. Dans la deuxième phase, dans la saisine de la Cour par l'Assemblée, cette dernière n'a pas réclamé la compétence pour elle-même, elle désire seulement obtenir un éclaircissement. Mais l'avis donné, l'Assemblée ne garantit pas qu'elle va conserver son attitude neutre.

Le recours pour excès de pouvoir en droit interne tend à annuler un acte rendu par un organe incompétent, c'est-à-dire à remettre l'affaire dans l'état antérieur et à éviter toutes les conséquences dérisoires venant de l'incompétence. Or, c'est le retour à la situation normale. Le recours que nous envisageons dans notre exemple, au contraire, s'il réussit à être justifié par la Cour menace de se dégénérer et de provoquer un conflit de compétences. L'Assemblée une fois intéressée à la question ne peut-elle pas aussi à côté du Conseil, revendiquer la compétence pour donner une nouvelle décision, si la Cour n'approuve pas la décision du Conseil en cause? M. Politis durant la discussion, a déjà posé cette question: que faire si la Cour répond favorablement pour la décision du Conseil; si l'Assemblée reprend l'affaire, quelle est sa situation à l'égard du Conseil; si le Conseil refait sa décision, est-il de nouveau contrôlé?

En rapport avec le conflit probable, il reste à éclaircir quel-

ques points douteux à propos de l'action soit du Conseil, soit de l'Assemblée dans la rectification de la décision prise.

Dans une affaire politique, il sera facile de combattre le fond de la décision prise en invoquant que le Conseil a outrepassé sa compétence. La partie mécontente n'a qu'à s'opposer au Conseil et le prétexte est facile à trouver, comme c'est le cas si on affirme que le Conseil n'est pas compétent pour une résolution de ce caractère. Il est évident qu'on peut dissimuler ainsi une attaque contre la substance de la décision. Aussi la distinction des questions purement théoriques et des différends nés et actuels peut être illusoire. Il y a aussi aggravation du fait que la compétence consultative de la Cour se rapporte aux deux. Dans le cas que nous avons exposé, il est fort difficile de distinguer ces deux catégories. Le différend fut clos par la décision du Conseil, mais la Lithuanie, en soulevant la question théorique et générale, avait visé le cas concret. C'est qu'elle était gênée par la décision défavorable. Si le Conseil avait rendu une décision favorable, même en dépassant sa compétence, jamais la Lithuanie n'aurait soulevé de contestation. Dans l'espèce, un différend d'hier prenait l'aspect d'une contestation théorique.

Dans un tel état de choses, nous nous réjouissons que la résolution présentée par la première Commission soit restée morte sans avoir été ultérieurement ressuscitée. De cette façon, on a évité qu'un organe de la Société des Nations consulte la Cour Permanente de Justice Internationale sur la compétence de l'autre!



Dans un autre cas, la Cour eut l'occasion de donner un avis sur la compétence. Mais cette fois-ci elle fut saisie par le Conseil pour se prononcer sur la nature des effets de son rapport voté à l'unanimité à l'occasion du différend de Mossoul. On se souvient de toute la gravité de la situation créée par l'interprétation turque des pouvoirs du Conseil d'après le Traité de Lausanne. La réponse de la Cour, quoique repoussée par la Turquie, a eu néanmoins une certaine influence et a permis d'aboutir ultérieurement à un accord.

La détermination des frontières entre la Turquie d'un côté et de l'autre l'Irak soumis au mandat britannique, était une des questions qui auraient dû être tranchées par le Traité de Lausanne. Mais les Etats en cause n'ayant pu s'entendre sur ce point, on dut se borner à inscrire dans le Traité les dispositions suivantes (1) :

Article 3. — « La frontière entre l'Italie et l'Irak sera déterminée à l'amiable entre la Turquie et la Grande-Bretagne dans un délai de neuf mois. A défaut d'accord entre les deux gouvernements dans le délai prévu, le litige sera porté devant le Conseil de la Société des Nations (1)... »

Les négociations entamées entre la Grande-Bretagne et la Turquie ne donnèrent aucun résultat. Les deux pays revendiquaient le villayet de Mossoul. La première était d'avis que la question était déjà tranchée par les faits. La deuxième au contraire alléguait qu'elle n'avait jamais cédé Mossoul et que son attachement à la Turquie correspondait aux aspirations de la population. En présence de cette divergence de vues et après avoir entendu les représentants des deux gouvernements, le Conseil décida, le 30 septembre 1929 de créer une commission d'enquête, composée de trois membres, et chargée d'examiner la situation sur place.

Son rapport préconisait l'indivisibilité du terrain en question; le rattachement du villayet de Mossoul à l'Irak sous mandat était dicté par les raisons économiques et géographiques, mais la commission était convaincue qu'au point de vue politique il serait plus avantageux pour ce territoire de continuer à vivre sous la souveraineté turque.

Quand son rapport fut examiné par le Conseil en septembre 1925, une question préliminaire se posa concernant les pouvoirs du Conseil d'après l'article 3 du Traité de Lausanne.

Ne pouvait-il émettre qu'une simple recommandation dans les limites prévues par le Pacte et dont l'exécution était par conséquent soumise à l'assentiment des parties en cause, ou avait-il qualité pour prendre une décision définitive fixant la frontière contestée indépendamment de l'adhésion des intéressés? La Tur-

(1) V. p. 17 : *Le Fur, L'Affaire de Mossoul (Revue Générale de la S. D. N., 1926)*.

quie, qui semblait craindre une solution défavorable, soutenait la première thèse; la Grande Bretagne la seconde. Le Conseil, en face de ces opinions contradictoires, portant sur une difficulté d'ordre juridique décida le 19 septembre 1925 de demander à la Cour Permanente de Justice Internationale un avis consultatif sur les deux questions suivantes (1):

1° Quelle est la nature de la décision à prendre par le Conseil en vertu de l'article 3 du Traité de Lausanne (sentence arbitrale, recommandation, simple médiation)?

2° La décision doit-elle être prise à l'unanimité ou peut-elle être prise à la majorité? Les représentants des deux parties intéressées peuvent-ils prendre part au vote?

La réponse de la Cour à la première question fut que le Conseil était appelé à résoudre définitivement et obligatoirement le conflit. Sa décision n'est pas visée par le Traité comme une sentence arbitrale proprement dite. Le Conseil doit user de son pouvoir de décision après l'échec de l'action conciliatrice et médiatrice.

Le Conseil réuni le 8 décembre 1925 apprit cette réponse de la Cour. Il chargea un comité de faire la proposition. Celui-ci l'a faite en proposant l'attribution à la Grande-Bretagne de tout le villayet de Mossoul. Le Conseil le 16 décembre 1925 adopta cette proposition. Le délégué turc ne se présenta pas à cette séance, fidèle à son attitude que le Conseil n'a d'autre rôle que celui de médiateur.

Par conséquent, la Turquie refusa d'accepter la décision du Conseil. Devant cette obstination le président du Conseil, M. Scialoja, recommanda aux parties en litige d'engager des pourparlers afin d'aboutir à un arrangement amiable, c'est ce qui fut réalisé ultérieurement grâce à quelques concessions de la part de la Grande-Bretagne.

(1) V. p. 20 : Le Fur, *L'Affaire de Mossoul*.



Dans l'affaire de Mossoul, le Conseil profita de la faculté qui lui est attribuée par l'article 14 du Pacte de s'adresser à la Cour Permanente pour solliciter son avis consultatif sur « tout point » — ce qui est dans l'espèce de sa propre compétence. La consultation se conçoit tout autrement dans ce cas que dans celui de la présomption que nous avons vu avec la demande lithuanienne. La consultation de la Cour par un des organes sur un point où un différend dont il est saisi ne fait aucune difficulté. C'est le sens de la compétence consultative qui se conçoit en quelque sorte comme un complément nécessaire destiné à combler les nombreuses lacunes du Pacte. Néanmoins un avis consultatif donné sur un point de compétence en dehors de tout cas concret ne peut pas préjudicier à un nouvel examen, si l'affaire devient peu après contentieuse. C'est la conséquence que l'on doit tirer de la distinction entre les points et les différends pour lesquels on en réfère à la compétence consultative de la Cour.

Il y a deux questions qui se rapportent en général aux avis consultatifs mais qui nous intéressent particulièrement quand il s'agit de la consultation sur la compétence, c'est de savoir si la Cour saisie d'une demande est obligée d'émettre son avis et si le Conseil et l'Assemblée sont obligés de s'incliner devant l'avis de la Cour.

La différence entre les textes français et anglais a laissé croire que la Cour n'est pas obligée de donner un avis. Le texte français dit que la Cour donnera des avis et le texte anglais qu'elle peut les donner — « May give ». Il en résulte, d'après l'opinion de M. Fachiri (1) que la Cour peut refuser de donner des avis. La même thèse fut soutenue également par MM. Moore, Hurstin et Gonsiriowski tandis que M. Bustamente (2) estime que la Cour n'a pas ce droit et que, s'il existe une faculté, c'est celle de l'Assemblée et du Conseil de demander ou de ne pas demander un avis, et non pas une faculté de la Cour de le donner ou non. A

(1) V. son livre : *The Permanent Court of international justice*, p. 64.

(2) V. son livre : *The Permanent court of international justice*, p. 237 (La réputation professionnelle).

notre avis, la Cour est obligée. La Cour est une juridiction permanente et indépendante qui, par les qualités morales et la réputation professionnelle de ses juges, donne confiance dans ses travaux. Elle donne plus de garantie du respect du droit que le Conseil, et c'est pourquoi elle doit se prononcer sur l'interprétation d'un point qui lui est soumis par ce dernier. Le Conseil ne se soumet pas facilement à son examen, parce que cela constitue une sorte de contrôle de ses travaux, qui aboutit à l'approbation ou à la désapprobation par la communication de son avis. Le Conseil ne le sollicite que lorsqu'il y a grande nécessité et dans le cas où il n'ose pas assumer la responsabilité et se prononcer. Si la Cour n'était pas obligée de s'exprimer, le point en question risquerait de n'être pas éclairci au moins de la façon dont il le devrait. C'est pourquoi nous sommes d'avis que la Cour est obligée de donner son avis.

On ne peut donner à la deuxième question une réponse absolue. Le rôle consultatif de la Cour est différent de son rôle judiciaire. Il appartiendra au Conseil ou à l'Assemblée d'exprimer dans chaque cas, si la Cour n'a pas empiété sur le domaine d'activité et de régler ainsi leur attitude. Ils sont entièrement libres d'accepter l'avis en entier ou en partie, ou de le rejeter.

Nul ne peut nier qu'une telle consultation exerce une grande influence. Elle peut rétablir les choses qui menaçaient d'être détournées. Comme institution opérant sur les règles du droit et pouvant avoir derrière ses avis consultatifs le contrôle de l'opinion publique, elle peut empêcher les organes de la Société de commettre des actes pour lesquels ils sont incompetents. Tel est son rôle avec tous ses avantages, quand elle apprécie la compétence d'un organe, naturellement à la requête de ce dernier. L'inutilité d'un recours pour excès de pouvoir commis par le Conseil, exercé par l'Assemblée est, nous l'avons démontré, évidente. Une comparaison entre la consultation directe et indirecte donne la prédominance exclusive à la première. Dans la première voie, suivant l'article 14 du Pacte, et le Conseil et l'Assemblée peuvent recourir à la Cour. La réciprocité est strictement respectée.

D'autre part si on reconnaît à l'Assemblée la faculté de consulter la Cour sur la compétence du Conseil, pourquoi n'admettrait-on la situation inverse? Mais alors nous pourrions rencon-

trer plus de complications. Quand l'Assemblée prend l'initiative de contrôler la compétence du Conseil, c'est qu'un organe composé par tous les membres désire constater, si un organe restreint par sa composition a agi comme il aurait fallu. Si les rapports entre le Conseil et l'Assemblée n'étaient pas tels qu'ils sont, ceci pourrait se comprendre encore. Il en est autrement quand le Conseil prend l'initiative. Un acte de l'Assemblée est mis en question par le Conseil. C'est un organe composé de quelques membres qui met des entraves à la décision de tous les autres membres de la Société. Dans ce cas, la remise en question de la décision est d'autant plus aisée que la partie satisfaite de la décision de l'Assemblée et qui n'est pas représentée en même temps au Conseil, n'a pas la possibilité d'y empêcher le vote de la demande d'avis consultatif ou, par sa présence, d'influencer l'attitude du Conseil.

En présence de la différence essentielle entre ces deux hypothèses et de tous les inconvénients que révèle le recours pour excès de pouvoir, nous nous rallions à l'opinion de M. J. Barthélémy qui, d'ailleurs, a voté contre la résolution de la première Commission de la quatrième session de l'Assemblée, suivant laquelle l'Assemblée ne peut pas consulter, la Cour sur la compétence du Conseil, mais seulement sur sa propre compétence dans un litige né et actuel. Bien entendu, il faut ajouter que par réciprocité le Conseil a le même droit.

TITRE III

LA SOLUTION A ADOPTER

La solution que nous préconisons doit être celle qui assure le mieux la liberté du Conseil et de l'Assemblée dans leur fonctionnement. L'indépendance de l'un vis-à-vis de l'autre ne doit pas être mise en question. Dans ce sens nous avons donné une partie

de la solution dans le titre qui précède, en écartant la possibilité pour un organe d'élever un recours pour excès de pouvoir de l'autre. En pesant les raisons en faveur ou contre la sauvegarde de l'indépendance, fait aboutir nécessairement à cette conclusion qu'une affaire résolue par un organe ne peut être invoquée devant l'autre sous n'importe quel motif.

Une telle conclusion diminue l'éventualité d'un conflit de compétences entre les deux organes délibérants de la Société des Nations. Leur apparition est aussi plus restreinte car en principe nous pouvons voir s'esquisser par une répartition de fait la nature même des organes respectifs. Grâce à la compréhension par les deux parties des véritables intérêts de la Société des Nations, et à la conscience de leurs tâches, les travaux de la Société se sont poursuivis avec la plus grande prudence et conformément à la distinction qui existe entre la fréquence des réunions du Conseil et de l'Assemblée.

On peut remarquer que, dans sa première session, l'Assemblée s'est abstenue de discuter au fond les matières dont le Conseil s'était déjà saisi, comme celle des mandats ou du désarmement, et qu'elle ne les a inscrites à son ordre du jour que pour la forme. Elle n'a pas revendiqué d'une manière quelconque le droit d'évocation. En fait la répartition des affaires entre l'Assemblée et le Conseil a été opérée de la manière la plus conforme au cadre des deux organes, dont l'un n'a qu'une session annuelle alors que l'autre siège fréquemment. Le Conseil a retenu devant lui toutes les affaires ayant un caractère d'urgence, en réservant à l'Assemblée les décisions de portée générale, les questions de principe et spécialement celles qui touchent à l'organisation de la Société (1).

Cette répartition de fait, attribuant à l'Assemblée les questions de principe, et au Conseil les questions courantes, ne peut être seulement justifiée par la faculté du Conseil de se réunir aussitôt que la demande se présente, mais aussi par la composition de l'Assemblée. Celle du Conseil, actuellement, met déjà obstacle à la promptitude d'une décision, et que serait-ce si l'Assemblée était appelée à statuer sur toutes les affaires politi-

(1) V. p. 258 : R. G. D. I., Rougier : La première Assemblée.

ques ? Composée par plus de cinquante pays, elle n'assume pas seulement tous les courants de la politique mondiale, elle renferme de plus en soi tous les intérêts particuliers de chaque Membre. Il serait fort difficile de réfreiner les passions nationales, une fois celles-ci déchaînées.

Néanmoins la répartition de fait ne présente qu'un acheminement, dont la réalisation est désirable. Actuellement cette répartition n'est pas absolue parce que chaque répartition d'attributions en pratique, mais non revêtue d'une forme juridique, est souple. Le flottement est possible parce que les antécédents n'obligent pas à s'en tenir à des règles strictes. La Société des Nations n'est pas une Cour ayant une tradition, mais une institution où la politique prévaut. D'autre part étant une organisation à base très large, elle se trouve en présence d'affaires très diverses. C'est, en effet, à cause de cette complexité qu'il est très difficile d'exiger de la Société des Nations de se rendre compte des principes, dans les affaires antérieures.

Ce que les formes juridiques ne pourraient faire, le tact et l'esprit de conciliation qui doivent régner dans le travail de répartition des compétences entre le Conseil et l'Assemblée, l'accomplissent, et nous sommes en présence d'une ligne de démarcation qui se précise de plus en plus.

A une époque où cette répartition est encore dans un état précaire, il y a bien des questions dont les deux organes peuvent se saisir. Que faire si le Conseil et l'Assemblée revendiquent un même objet ? MM. Schücking et Wehberg examinant la compétence générale de la Société s'expriment ainsi : « Partout où existe la compétence concurrente la règle est en vigueur que primauté l'emporte de sorte que lorsqu'un organe a fait usage de sa compétence fondée sur la loi, l'autre organe concurrent en est exclu (1) ».

En approuvant la solution donnée par MM. Schückling et Wehberg nous pouvons pourtant objecter que la règle de la primauté de la saisine ne peut donner dans la Société des Nations une satisfaction adéquate aux deux organes. L'Assemblée ne peut en profiter que lorsqu'elle siège. Aussi on peut se demander

(1) V. p. 268 : Schücking et Wehberg : *Die Satzung des Völkerbundes*.

si l'Assemblée saisie d'un objet qui, d'après la division des tâches, rentre dans la compétence du Conseil, porte un préjudice à la répartition de fait qui se trace.

Pour répondre à cette question, il faut voir d'abord comment est justifiée la saisine de l'Assemblée. On doit l'aborder sous l'angle de l'égalité des deux organes.

Reprenons la proposition de M. Politis, faite à la première session de l'Assemblée, qu'en cours des sessions de l'Assemblée, le Conseil ne commencera pas examen d'une affaire rentrant dans la compétence générale des deux organes de la Société sans en référer au préalable à l'Assemblée. De l'idée de M. Politis, nous ne prenons que la conclusion en réfutant l'explication, basée sur la suprématie hiérarchique de l'Assemblée. Nous sommes d'accord avec lui pour admettre que l'Assemblée doit connaître les affaires qui apparaissent pendant ses sessions, mais nous donnons à ce principe une autre justification qui est justement l'inverse de celle de M. Politis et est fondée sur l'égalité du Conseil et de l'Assemblée. Etant donné que le Conseil profite de la primauté de saisine parce qu'il se réunit fréquemment, cette prépondérance du Conseil doit être adoucie durant les réunions de l'Assemblée. Il reste bien entendu que seules les sessions ordinaires doivent être prises en considération, car une session extraordinaire n'a qu'un seul but, envisager le cas pour lequel elle a été convoquée. En s'immisçant dans les autres affaires hors de son programme établi, l'Assemblée en session extraordinaire pourrait empiéter sur la compétence du Conseil et susciter des objections méritées.

Une atteinte serait portée à l'égalité des deux organes si, une question à régler surgissant pendant la durée de l'Assemblée, le Conseil s'en saisissait, laissant l'Assemblée à l'écart. L'égalité serait au contraire respectée si dans ce cas, l'Assemblée se préoccupait de l'affaire. Au moment où tous les membres de la Société sont réunis ils s'intéressent à tout ce qui affecte la paix, et viole l'ordre qu'ils doivent faire respecter par leur action commune. Dans les annales des travaux de la Société des Nations, il y a déjà un exemple de cette sorte. Ce fut lors de l'affaire de Corfou. Il y eut un conflit de compétence entre le Conseil et la Conférence des Ambassadeurs, le Conseil fut offi-

ciellement saisi et non l'Assemblée; il y eut pourtant chez cette dernière de vifs débats. Cet exemple est instructif, car l'intérêt de l'Assemblée est la meilleure preuve qu'elle ne se désistait pas entièrement d'une affaire qui avait éclaté justement alors que sa réunion coïncidait avec celle du Conseil.

Nous ne voyons pas d'empêchement à ce que en pareil cas, l'Assemblée se saisisse. Il s'agit de maintenir au niveau nécessaire l'autorité de tous les membres de la Société, conscients de leur rôle et de leur puissance en réunion générale. L'Assemblée peut s'occuper et délibérer sans porter préjudice à l'affaire en question. Si l'objet à régler n'est pas grave et s'il est susceptible de recevoir une solution rapide, même pendant la session de l'Assemblée, celle-ci la donnera en assumant la responsabilité morale qui dans ce cas là est moindre, parce que tous les membres de la Société ont participé à l'adoption de la décision. Inversement, si l'objet est compliqué et s'il doit entraîner de longues discussions avec des divergences de vues périlleuses, on recourra aux enquêtes ou aux autres mesures d'examen prévues en la matière. Comme ces travaux préparatoires ne peuvent se terminer avant la clôture de la session de l'Assemblée, c'est le Conseil qui les reprendra ultérieurement en s'inspirant des suggestions exprimées par l'Assemblée.

Ainsi le principe de la primauté de la saisine n'est pas catégorique, car l'Assemblée ne pourrait continuer son action ni au moyen d'un organe *ad hoc* durant les intervalles de ses sessions, ni par un ajournement à sa session suivante. Avec l'interruption de l'action de l'Assemblée et la reprise de l'affaire par le Conseil, on reste fidèle à la conclusion donnée, que le partage des tâches amené par la répartition de fait évite la possibilité de déchaînement de passions nationales dans l'Assemblée.

Il en résulte que la répartition des compétences *ratione temporis* et la spécification des tâches, loin de se contrecarrer, comme il pourrait paraître en apparence, se complètent mutuellement. La saisine de l'Assemblée, lors de sa session, n'abroge pas la spécification, mais y apporte une exception, qui est d'ailleurs nécessaire pour contenter l'opinion publique dans les Etats, membres de la Société des Nations, et qui correspond exactement au principe d'égalité entre les deux organes délibérants. Ainsi

la solution posée, il ne reste au Conseil et à l'Assemblée qu'à poursuivre leur activité conformément aux tâches qui leur sont imposées pour sauvegarder la paix.

TROISIÈME PARTIE

LES RAPPORTS GÉNÉRAUX

DU CONSEIL ET DE L'ASSEMBLÉE

CHAPITRE I

L'INAPPLICATION DU PRINCIPE DE LA SEPARATION DES POUVOIRS DANS LE PACTE

Le Pacte ne confie pas au Conseil le pouvoir judiciaire, mais il peut l'exercer en vertu d'un engagement préalable de parties intéressées. — La décentralisation dans la Société des Nations dans la préparation des conventions. — La discussion sur le rapport du Conseil au sein de l'Assemblée et le caractère de résolutions prises.

TITRE I

LES POUVOIRS DU CONSEIL ET DE L'ASSEMBLEE

Une institution juridique ne se transplante pas facilement sous sa forme originaire dans un nouveau milieu. Elle subit l'influence de la mentalité et des circonstances particulières de cette nouvelle atmosphère en vue de s'y accommoder. La Société des Nations en fournit un exemple par l'inapplication du prin-

cipe de la séparation des pouvoirs dans son sein. N'étant pas un Etat, la Société des Nations n'est pas organisée de la même manière et par conséquent ses pouvoirs ne peuvent être considérés comme ceux qui existent dans un Etat.

Le principe de la séparation des pouvoirs est le principe dont sont inspirées les constitutions modernes. Cette règle fut proclamée pour la première fois au XVIII^e siècle par Montesquieu. La division des pouvoirs se conçoit comme le moyen d'empêcher que tous les pouvoirs soient concentrés sous une seule autorité. Une telle centralisation aboutirait à la dictature et aux abus de pouvoir.

La *potestas* est la puissance dont on est investi — non pour son propre intérêt, mais en vue d'une mission à remplir (1). Cette mission serait manquée s'il n'y avait pas la séparation des pouvoirs, à savoir la distinction entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Or, comme le dit M. Berthélémy, la règle de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif n'est pas une vérité juridique, mais une précaution dont l'expérience a démontré l'utilité contre les abus possibles d'un pouvoir trop grand. (2).

Cependant il est difficile d'appliquer strictement le principe de la séparation des pouvoirs. Si on laisse de côté l'exemple des Etats-Unis, on voit que les pouvoirs exécutif et législatif subissent dans leur séparation des tempéraments qui aboutissent à leur compénétration. D'autre part les rapports entre les pouvoirs exécutif et judiciaire sont différents suivant les pays. Dans les pays anglosaxons il y a atteinte à la séparation au profit du judiciaire. En Belgique il y a indépendance stricte; en Allemagne et Autriche on ne respecte pas la séparation des pouvoirs, mais la séparation des fonctions. Enfin, en France, dans la doctrine les opinions sont partagés sur le point de savoir, si le pouvoir judiciaire existe distinct ou s'il n'est qu'une branche de l'exécutif.

(1) V. p. 395 : G. Renard, *Le Droit, l'Ordre et la Raison*.

(2) V. p. 12 : *Traité élémentaire du droit administratif*, Onzième édition 1926.

Ces deux thèses en France, les différents systèmes de rapports des pouvoirs exécutif et judiciaire, ainsi que la copénétration de l'exécutif et du législatif, au lieu de la délimitation stricte, nous prouvent combien est complexe le problème du fractionnement du pouvoir.

Ne pouvant être appliqué dans toute sa rigueur dans la Société des Nations, le principe de la séparation des pouvoirs ne l'est pas non plus à l'état déformé. Néanmoins, l'existence de la Cour Permanente de Justice Internationale laisse à croire que le pouvoir judiciaire est distinct et que, à ce point de vue, la Société des Nations a une séparation semblable à celle d'une organisation étatique; il n'y aurait plus qu'à spécifier les pouvoirs du Conseil et de l'Assemblée. Une petite analyse va nous éclaircir mieux sur ce point et nous permettre de voir les choses telles quelles sont. Il faut commencer par le Pacte.

Le principe essentiel qu'il s'agit de sauvegarder est celui de l'indépendance respective des pouvoirs judiciaires représentés par la Cour et du pouvoir international représenté par le Conseil de la Société des Nations. Chacun des deux a son domaine propre. Les pouvoirs du Conseil et de l'Assemblée sont tels qu'ils peuvent aller jusqu'à transformer la composition de la Cour elle-même, mais lorsqu'ils ont épuisé leurs droits en constituant, dans des conditions déterminées par eux, la juridiction internationale, il importe de laisser à celle-ci l'indépendance de ses jugements (1).

La nomination des juges par le Conseil et l'Assemblée, pas plus que le fait que dans un Etat les juges sont désignés par le pouvoir exécutif, ne peut aucunement préjudicier à l'indépendance du pouvoir judiciaire. M. Jacquelin s'exprime ainsi sur ce point : « En outre, le mode de recrutement employé ne saurait constituer à lui seul, le signe distinctif du pouvoir. Mais le mode de recrutement doit être tel qu'il assure la meilleure désignation des individus les plus aptes à remplir l'emploi (2) ».

Cette distinction entre le pouvoir international du Conseil

(1) V. p. 189 : Léon Bourgeois : *L'Œuvre de la Société des Nations*.

(2) V. Son cours de droit administratif pour le doctorat, année 1926-1927

et le pouvoir judiciaire de la Cour est conforme au Pacte. Tout le rôle du Conseil selon l'art. 15 dans les différends se réduit à la médiation. Il peut donner des recommandations sans effet obligatoire. L'obligation des parties en litige est seulement de ne pas recourir à la guerre si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité. C'est la seule obligation, on leur a laissé pleine liberté de s'incliner ou non devant le rapport du Conseil, et même ils ne sont pas tenus de s'abstenir et de ne pas recourir à la guerre, si le rapport n'est pas adopté à l'unanimité des membres du Conseil.

Cependant il est arrivé un événement qui a apporté une certaine extension au pouvoir du Conseil. Dans l'affaire de Mossoul, la Grande Bretagne n'était pas du même avis que la Turquie sur le pouvoir attribué au Conseil, par l'article 3 du Traité de Lausanne. Le Conseil sollicita de la Cour Permanente de Justice Internationale d'émettre un avis consultatif sur son pouvoir dans le malentendu anglo-turc. La Cour donna son avis dont le contenu est d'une grande importance.

La Cour décida que, s'il ne s'agissait pas d'un litige au sens technique du mot (c'est-à-dire du règlement d'un litige entre Etat par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit), on se trouvait cependant en présence d'une sentence arbitrale au sens large du terme, — non pas d'une simple recommandation sans effet obligatoire (article 13 du Pacte), et bien moins encore d'une simple médiation ayant exclusivement le caractère de conseil et jamais de force obligatoire.

Cet avis de la Cour présente une grande innovation. Il reconnaît que le Conseil ne possède pas seulement un pouvoir politique, mais qu'il peut se voir doté aussi d'un pouvoir judiciaire. L'avis de la Cour confirme tacitement, mais catégoriquement, qu'il est difficile de discriminer les différends juridiques des différends politiques. Comme les différends d'ordre international ne peuvent être rangés en deux catégories distinctes, rien alors n'empêche que le Conseil en plus de son rôle politique et de sa liberté d'action revête ses décisions d'une forme juridique et obligatoire. Mais le Pacte ne reconnaît pas ce pouvoir au Conseil; est-ce donc une raison pour que le Conseil reste dans

les limites, prévues par le Pacte? La Cour n'était pas de cet avis en donnant au Conseil par l'interprétation de l'art. 3 du Traité de Lausanne le pouvoir de rendre des sentences arbitrales. De médiateur le Conseil peut statuer en arbitre. Mais comment doit être entendu ce pouvoir judiciaire; il y a deux façons de le comprendre.

D'après les uns, la Cour enchevêtre absolument les pouvoirs du médiateur et de l'arbitre, la liberté de l'un et la force exécutive de l'autre, pour aboutir à la possibilité d'une transaction, imposée et non acceptée par les parties. D'après les autres, la Cour envisage bien plutôt deux étapes distinctes (1).

M. Le Fur se rallie à cette deuxième opinion, que le Conseil use d'abord de son pouvoir normal de médiateur et que s'il échoue, il prend le caractère d'un arbitre rendant sa décision conformément au droit. Quelle que soit la procédure du Conseil dans son rôle d'arbitre, la constatation incontestée que le Conseil peut être arbitre est pour nous d'une grande importance. Cet élargissement des pouvoirs du Conseil, non prévu au Pacte est dicté indubitablement par l'opportunité. Comme l'article 13, § 3 laisse aux parties en litige la liberté de recourir à la Cour, ils peuvent aussi s'adresser à un corps international comme le Conseil et le prendre pour arbitre. Ce que ne prévoit pas le Pacte, c'est un engagement préalable, pris par les parties en litige. Les parties intéressées peuvent consentir à ce que la décision du Conseil ait une plus grande force — non médiatrice, mais obligatoire — en dépit du silence du Pacte.

Par conséquent la situation est la suivante. Le Pacte ne s'exprime pas sur le pouvoir judiciaire du Conseil. En pratique le Conseil exerce ce pouvoir aussi bien que le pouvoir politique. C'est une différenciation de la pratique de la Société des Nations et du Pacte. Le résultat est qu'il y a actuellement dans la Société des Nations deux corps capables de rendre des sentences arbitrales. D'abord la Cour, qui n'est pas un organe de la Société proprement dit, mais une institution sous ses auspices, dont la création fut justifiée en vertu de l'art. 14 du Pacte par sa

(1) V. p. 38 : Le Fur, *L'Affaire de Mossoul*.

spécialisation judiciaire, ultérieurement développée par son Statut. Ensuite le Conseil comme organe dans le vrai sens du mot et dont le pouvoir judiciaire est reconnu opportun. La coexistence de deux corps compétents dans la Société des Nations en matière judiciaire devrait entraîner aussi — suivant une déduction — la compétence d'un troisième corps. En vertu de l'art. 15, § 9 et des articles 3 et 4, l'Assemblée pourrait être dotée du même pouvoir judiciaire que le Conseil. Pourtant cette conclusion ne correspond pas aux exigences de la procédure judiciaire et en pratique elle est fort peu réalisable.

Pour que le Conseil puisse agir en arbitre, il faut que les parties intéressées soient tombées préalablement d'accord. Etant donnée la composition de l'Assemblée et la nécessité de restreindre le nombre de ceux qui doivent se prononcer comme juges sur des questions du droit, l'Assemblée ne paraît pas apte à une telle tâche.

Si l'Assemblée ne pouvait pas être désignée de la façon directe, est-ce qu'on ne pourrait pas estimer qu'elle est compétente dans le cas où un accord préalable ne mentionnerait comme arbitre que la Société des Nations? Mais il nous paraît incroyable qu'on puisse laisser maintenant une indication aussi imprécise dans une phase de si grande activité du Conseil et de l'Assemblée.

Cette organisation avec l'existence dans la Société des Nations d'un corps politique « le Conseil » qui peut empiéter sur la compétence d'un corps juridique, la Cour, sous réciprocité, ressemble beaucoup au système anglo-saxon. Aux Etats-Unis et en Angleterre, les juges peuvent faire des injonctions aux administrateurs par *wrist*, mais ces derniers ne peuvent répondre au pouvoir judiciaire par de semblables mesures. A la Société des Nations, la situation est pareille, mais seulement en sens inverse. Dans les pays anglo-saxons il y a atteinte à la séparation des deux pouvoirs au profit du judiciaire, dans la Société des Nations c'est en faveur du Conseil. Il en résulte que, en dépit du Pacte, la séparation du pouvoir judiciaire n'est pas respectée dans la Société des Nations.



Lorsqu'on prend en considération l'existence des deux organes de la Société des Nations, une question se pose naturellement, est-ce que le Conseil et l'Assemblée doivent être conçus comme l'exécutif et le législatif? L'examen de la compétence générale a révélé que dans son domaine il n'existe aucune ligne de démarcation entre le Conseil et l'Assemblée. Dans les pays qui ont adopté le régime parlementaire, le principe de la séparation des pouvoirs n'a pas trouvé une stricte application, mais mitigée par quelques tempéraments. Ne pourrait-on dire que de même que dans le deuxième cas le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas rigoureusement observé, de même dans le premier il existe aussi, du fait de l'existence de deux organes, différemment composés, mais que le principe y est aussi adouci? Il serait erroné d'aboutir à une telle conclusion. Il y a une différence essentielle entre la confusion des pouvoirs, telle qu'elle existe dans la nouvelle organisation internationale et la relativité d'application du principe de la séparation des pouvoirs dans une organisation étatique. Dans un Etat à régime parlementaire, le dit principe est à la base de ce régime, mais comme les pouvoirs ne peuvent rester isolés l'un de l'autre, ils coopèrent à l'aide de tempéraments. La séparation subsiste tout de même entre eux pour aider à la réalisation d'un Etat juridique. Dans la Société des Nations la confusion des pouvoirs exécutif et législatif est voulue, car il a paru aux rédacteurs du Pacte plus conforme à la structure de l'organisme qu'ils étaient en train de créer. En apparence la subsistance d'un Conseil avec une composition restreinte à côté d'une Assemblée peut en effet faire croire à tort que le Conseil se comporte uniquement comme un Gouvernement et l'Assemblée comme un Parlement. Le principe du Pacte prévoyait la dénomination du Conseil avec un adjectif « exécutif ». Dans la rédaction définitive il fut supprimé pour éviter que cet organe représente le pouvoir exécutif de la Société. Cependant l'équivoque peut toujours se produire. Surtout en raison de ce que les expressions qu'on trouve dans le langage courant « le Gouvernement international » et « le Parlement mondial » augmentent les erreurs. Mais pour dis-

cerner ce qui est en apparence et ce qui existe réellement, il faut tâcher de se faire une idée claire. Pour y arriver et pour trouver les différences qui existent entre l'Assemblée et un Parlement national, il suffit de comparer avec la première ces trois caractéristiques des parlements: la situation des membres, les actes législatifs et la responsabilité du gouvernement.

TITRE II

LE CONSEIL N'EST PAS LE GOUVERNEMENT, L'ASSEMBLEE N'EST PAS LE PARLEMENT DE LA SOCIETE DES NATIONS

A. — *Premier argument distinctif : La situation des délégués dans l'Assemblée.*

Dans un Parlement les députés représentent le peuple divisé en circonscriptions électorales. Il y a une proportionnalité numérique, selon laquelle chaque député représente un nombre égal d'habitants.

Dans la Société des Nations, tous les membres de la Société malgré l'importance de leurs populations respectives, sont représentés d'une même manière, à savoir par trois délégués. Un délégué à l'Assemblée n'est envisagé que comme un des trois membres d'une délégation nationale. Les délégations représentent les gouvernements, elles portent leurs pleins pouvoirs et elle les engagent par leurs votes. Il n'est pas indispensable, ainsi que nous l'avons déjà dit dans la Partie préliminaire, que les délégués soient membres du gouvernement ou nommés par eux. Un gouvernement même peut être remplacé par le Parlement ou le peuple pour la désignation des délégations. C'est une ques-

tion d'ordre purement intérieur et les membres de la Société des Nations jouissent à cet égard d'une grande liberté.

Le recrutement de l'Assemblée suivant le système de la représentation d'un certain chiffre de population par un de ses membres n'était pas réalisable, parce que les délégués ne représentent pas des populations, mais des Etats, et aussi parce qu'une répartition en circonscriptions égales de l'ensemble des territoires des Membres de la Société n'était pas possible, cette dernière n'étant pas un Etat.

Si ce système ne pouvait pas être adopté, un autre très voisin et consistant dans le partage des sièges dans l'Assemblée entre les Membres de la Société d'après le chiffre de leur population ne le fut pas non plus. La création du Conseil a écarté l'application de l'égalité stricte entre les Membres. Une composition de l'aéropage international de l'Assemblée, sur une base proportionnelle accentuerait l'inégalité. Si la composition restreinte du Conseil se justifie par la nécessité d'une certaine promptitude d'action, la composition proportionnelle de l'Assemblée en plus de l'inégalité aboutirait à un encombrement et risquerait de produire des résultats indésirables. L'exemple de la Chine est frappant. Cet Etat avec 400 millions d'habitants et avec le droit de vote pour chaque délégué, jouerait un rôle prépondérant, alors qu'en raison de sa situation intérieure, elle n'exerce pas aujourd'hui une influence importante dans la vie internationale. Cette puissance a même abouti dans la structure actuelle de l'Assemblée à l'échec de sa candidature à un siège temporaire au Conseil, lors de la dernière session de l'Assemblée.

Par application de la proportionnalité dans l'Assemblée, celle-ci changerait essentiellement de face, elle ne serait pas le miroir des courants politiques internationaux, mais une réunion où les petits seraient bien repoussés en arrière et où parmi les grands l'emporteraient ceux qui pourraient procurer le plus grand nombre de soldats. Par conséquent il n'est pas difficile de prévoir qu'une organisation sur cette base ne réaliserait pas la tâche de la Société des Nations, et que la durée de son existence serait fort compromise.

Or, l'exemple du Sénat des Etats-Unis a démontré comment

on peut atteindre la stricte égalité entre les Etats. Quelle que soit l'importance d'un Etat, il n'a qu'une seule voix dans le Sénat américain, comme aussi à la Société des Nations. Tandis que dans un Parlement national les représentants d'une circonscription peuvent exprimer leurs différentes vues et donner leur opinion, dans l'Assemblée, chaque membre de la Société en votant ne peut avoir qu'une seule opinion. Ce sont les gouvernements qui votent par représentation. Que les opinions séparées soient privées de tout effet, nous l'avons déjà démontré dans une autre partie de ce travail (1).

Pourtant à la première session de l'Assemblée on a entendu M. Hageroup comparer l'Assemblée à un Parlement international et M. Barnes déclarer qu'il parlait au nom des travailleurs anglais et non point de son gouvernement; mais ce ne sont là que des opinions isolées et ces deux éminents délégués semblent bien avoir pris leurs désirs pour la réalité (2).

Les délégations votent toujours au nom des Etats et sont liées par les instructions données. Leur mandat est impératif, il n'est pas indépendant comme celui des députés dans les parlements internationaux. Cela provient de ce que les délégués ne sont pas titulaires de leur poste à l'Assemblée, comme les députés. Si les députés ne sont pas responsables juridiquement devant leurs électeurs, ils le sont politiquement. En présence d'une menace de ne pas être réélus, les députés servent les intérêts de leurs électeurs, s'efforcent de satisfaire leurs demandes privées et de suivre leurs vœux dans leur politique.

Juridiquement la situation à ce point de vue est inverse. Les délégués de l'Assemblée étant responsables devant leurs gouvernements, ne peuvent exercer leurs fonctions d'une façon indépendante, tandis que les députés aux Parlements le peuvent. Politiquement, il y a une ressemblance. Les membres d'un Parlement se rendent compte des désirs de leurs électeurs, les membres de l'Assemblée par l'intermédiaire de leurs représentants et dans le but de gagner l'opinion publique, essaient

(1) V. partie préliminaire, titre 3 : *Les Caractéristiques générales.*

(2) M. Scelle, p. 351 : *La Société des Nations à Genève, les débats de son évolution*, R. P. P., mars 1921.

d'adoucir leur attitude. Pour ces derniers comme pour les autres, il est aussi difficile d'agir indépendamment et dans leurs agissements ils s'imprègnent de l'esprit international et de la nécessité de stabiliser la situation politique mondiale.

B. — *Deuxième argument distinctif : L'Assemblée ne fait pas de lois internationales.*

Pour que l'Assemblée puisse être considérée comme un Parlement international, il faudrait qu'elle fasse des lois internationales. Dans ce domaine l'activité de la Société des Nations serait très vaste. Son rôle ne consisterait pas uniquement à s'efforcer de rendre impossible un conflit armé, mais aussi par des voies indirectes à créer dans le monde une situation telle que l'apparition d'une guerre serait très difficile. Cela ne pourra être que lorsque sera établie sur une base pacifique une réciprocité d'intérêts entre les différentes nations. Les fondateurs de la Société des Nations ont bien compris que pour édifier une paix durable, il faut charger aussi l'organisation internationale de devoirs non politiques. L'article 23 du Pacte stipule que les Membres de la Société s'efforceront d'assurer et de maintenir des conditions de travail équitables et humaines; d'assurer le traitement équitable des populations indigènes dans les territoires soumis à leur administration, de contrôler les accords relatifs à la traite des femmes et des enfants, du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles; de contrôler le commerce des armes; de veiller à la liberté des communications et du travail, de lutter contre le danger des épidémies. Ainsi ce qui, sauf de rares conférences internationales, avait été jusqu'à la fondation de la Société des Nations, laissé à l'activité isolée et au bon vouloir des gouvernements, dépasse ce cadre étroit pour être étudié sur une base plus vaste en vue d'obtenir par des mesures plus efficaces, une amélioration. La généralisation et l'unification des conditions de prospérité des populations contribue à la pacification du monde et à l'affermissement de l'idée internationale. L'interdépendance économique, le rapprochement intellectuel et les réformes sociales et humanitaires signifiant

beaucoup pour la paix pourraient servir à fournir des objets à la législation internationale. Il ne serait point déconcertant de voir l'Assemblée édicter en ces matières, des actes législatifs, dont le contenu aurait une valeur internationale. Néanmoins la structure de la Société des Nations est telle qu'elle attribue à l'Assemblée un autre caractère.

Si les Parlements nationaux avant de discuter et de voter les lois confient à des commissions permanentes l'examen et la préparation des projets, l'Assemblée elle aussi, avant de prendre ses décisions sur les questions dont elle s'occupe, en confie l'étude préalable à ses commissions. L'Assemblée peut constituer à ses sessions autant de commissions qu'elle en a besoin, mais il en a six dont les objets d'étude sont généralement et toujours à l'ordre du jour de l'Assemblée. De sorte que la formation de ces six commissions est assurée à chaque session ordinaire. Ce sont les suivantes : la première commission pour les questions juridiques et constitutionnelles, la deuxième pour les organisations techniques, la troisième pour la réduction des armements, la quatrième pour le budget et la politique financière de la Société, la cinquième pour les questions sociales et générales et la sixième pour les questions politiques.

Ces commissions ne portent aucune atteinte à l'unité d'action de l'Assemblée. Le dernier mot est à l'Assemblée qui approuve ou désapprouve leurs rapports. Elles facilitent les travaux de l'Assemblée par leur spécification et par la répartition des tâches. L'Assemblée serait encombrée, si elle s'occupait à ses séances plénières de toutes ces questions dans toutes leurs phases. D'ailleurs la composition de chaque commission est telle qu'elle assure à chaque membre de la Société des Nations la possibilité de faire entendre son avis en lui permettant d'y envoyer son représentant, ce qu'ils font.

Une telle organisation du travail de l'Assemblée est conforme à la manière dont se font les lois dans une assemblée législative. N'y aurait-il par conséquent pas parmi les décisions de l'Assemblée de la Société des Nations certaines décisions revêtues d'un caractère législatif?

Pour répondre à cette question, il faut voir de quelle nature sont les questions qui sont mises à l'ordre du jour de la session,

et quel est le caractère des décisions que prend l'Assemblée. Ordinairement l'ordre du jour contient : 1° un rapport sur l'œuvre du Conseil accomplie depuis la dernière session de l'Assemblée, sur les travaux du Secrétariat et sur les mesures prises pour exécuter les décisions de l'Assemblée; 2° les questions inscrites par l'Assemblée ou résultant de décisions de celle-ci; 3° les questions proposées par le Conseil et les rapports présentés par les organisations techniques; 4° les propositions d'un membre de la Société; 5° le projet du budget pour l'exercice financier prochain et le rapport sur les comptes de l'année budgétaire écoulée.

Dans ces cinq parties de l'ordre du jour figurent des questions du domaine économique, intellectuel, social et humanitaire, mais pour ces questions les délibérations de l'Assemblée n'ont pas force de loi. L'Assemblée doit veiller aux intérêts de la communauté internationale et faciliter la coopération entre les nations, sans être dotée du pouvoir d'imposer à ses Membres les prescriptions réglant les affaires qui rentrent dans le cadre du droit interne.

L'intention de la Commission d'élaboration du Pacte n'a jamais été de créer un Parlement international capable de se saisir lui-même des grandes questions de politique mondiale, ou d'élaborer des lois obligatoires pour les membres de la Société. La communauté des peuples divers n'est pas même pour une pareille centralisation législative (1). Néanmoins il ne faut pas croire que la Société des Nations soit privée de toute participation à la réglementation des problèmes des trois catégories ci-dessus mentionnées qui, indirectement, affectent la paix. Seulement cette œuvre de la Société des Nations diffère de celle d'un Parlement par la méthode de travail et l'autorité de ses décisions.

Quant à la méthode d'activité de la Société, elle n'est pas centralisatrice, mais décentralisatrice et pour une certaine catégorie des questions, elle jouit d'une très large autonomie, sous le contrôle du Conseil et de l'Assemblée dans la préparation de réglementation. Il s'agit ici de quelques organismes techniques

(1) V. p. 265 : G. Scelle, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*.

qui ont été instituées. Ils sont au nombre de quatre: l'Organisation internationale du travail, l'Organisation économique et financière, l'Organisation des communications et du transit et l'Organisation de l'hygiène. La première se distingue des trois par son mode d'origine et par l'accomplissement de sa tâche. Elle est prévue directement par le Traité de Versailles dans sa partie xiii^e qu'on appelle à juste titre « *magna carata laboris* ». Par ses trois organes: les Conférences générales, le Conseil d'administration et le Bureau international du travail, elle prépare les recommandations et les projets de conventions relatives aux conditions du travail et de la vie des travailleurs manuels et depuis une date récente, elle se préoccupe aussi plus efficacement des conditions économiques et sociales des travailleurs intellectuels. Dans son travail elle n'est pas soumise au contrôle de la Société des Nations; selon l'art. 405 du Traité de paix, un exemplaire de la recommandation ou du projet de convention ne sera que déposé entre les mains du Secrétaire général de la Société qui devra en communiquer une copie à chacun de ses membres. Le Secrétaire ne possède aucun *veto* et l'œuvre de l'Organisation du travail jouit d'une grande autonomie. Elle ne présente aucun obstacle pour la bonne marche de cette organisation. La meilleure preuve en est son œuvre remarquable.

Les trois autres organisations, sauf une légère particularité pour l'Organisation économique, ont des formes identiques et se composent de trois organes: la conférence générale, la commission consultative et le secrétariat. On doit ajouter qu'il ne faut pas ramener tous les organes créés par la Société des Nations à ce type. A côté de ces trois organismes techniques, il y en a d'autres incomplets. Ce sont les commissions consultatives. Deux sont prévues dans le Pacte, la Commission permanente pour les questions militaires, navales et aériennes prévues par l'art. 9 et la Commission permanente de mandat par l'art. 22. Le développement de l'activité de la Société a provoqué la nécessité d'en créer d'autres. Le Conseil et l'Assemblée ont procédé à l'institution de plusieurs d'entre elles comme celle pour la réduction des armements, pour le trafic de l'opium, pour la coopération intellectuelle, qui, à la différence de l'Organisation internationale du travail, ne s'occupent que du travail intellectuel, de son côté

technique et juridique; etc. Toutes ces commissions consultatives connaissent les questions rentrant dans leur domaine au point de vue scientifique. Elles ont des assistants utiles du Conseil et de l'Assemblée et sont investies du droit d'interprétation. Ces Commissions consultatives ne comprennent qu'un nombre limité de membres égal au tiers des membres de la Société des Nations et comme elles n'ont pas à côté d'elles un autre organe, comme les commissions consultatives qui font partie d'un organisme technique, elles sont subordonnées directement au Conseil et à l'Assemblée.

Cette subordination directe au Conseil et à l'Assemblée, n'existe pas pour les commissions consultatives d'un organisme technique. Elles ne préparent pas le travail du Conseil ou de l'Assemblée, mais celui de la conférence générale qui se réunit en sessions et qui est composée non seulement par les membres de la Société, mais aussi par les autres Etats s'ils trouvent intérêt à participer à ses travaux. Les conférences générales préparent les projets de conventions qui doivent être soumis aux Etats en vue d'obtenir leur ratification.

La première session de l'Assemblée fut chargée de traiter la question de la création des organismes techniques. Au sein de l'Assemblée, il y avait une opposition contre leur établissement. On leur reprochait notamment d'être trop coûteux, de ne pas être expressément mentionnés par le Pacte sauf deux et de compliquer beaucoup l'administration.

Ayant en vue les avantages de ces organismes qui devaient aider le Conseil et l'Assemblée dans leur tâche et d'autre part faciliter aux Etats Membres de la Société l'accomplissement des devoirs internationaux qui leur incombent par l'établissement d'un contact direct entre leurs représentants techniques dans chaque domaine, l'Assemblée a adopté une résolution permettant leur création. La résolution posa deux principes (1). 1^o Autonomie quant au fonctionnement intérieur de ces organismes. Les organisations techniques préparent leur ordre du jour après

(1) V. la résolution, p. 364, L. Bourgeois : *L'Œuvre de la Société des Nations*.

l'avoir communiqué au Conseil de la Société, discutent et délibèrent.

2. Contrôle quant à l'intervention vis-à-vis des Membres. Le Conseil exerce un contrôle auquel est superposé le contrôle de l'Assemblée. Le contrôle est précédé par une information du Conseil sur les travaux des organisations techniques avant toute communication aux Membres. Il décide s'il y a lieu d'exercer son pouvoir de contrôle consistant à inviter l'organisme technique à retirer la question de son ordre du jour ou à la soumettre à une nouvelle délibération.

Ce contrôle du Conseil n'est pas sans recours. L'organisation technique peut demander que la décision prise par le Conseil soit mise à l'ordre du jour de la première réunion de l'Assemblée.

Ce contrôle montre la grande différence qui existe entre l'Organisation internationale du travail et les autres organisations techniques. La première ayant un statut particulier est en dehors de l'influence du Conseil et de l'Assemblée, tandis que les autres peuvent voir leurs décisions cassées par le Conseil.

De cet exposé ressort clairement le rôle qui appartient à l'Assemblée dans l'amélioration des grands intérêts collectifs qui doivent être l'objet de la législation internationale. Par la méthode décentralisatrice dans les matières ci-dessus mentionnées, l'Assemblée est privée de toute participation à l'élaboration des projets de convention. Il ne dépend que de l'attitude du Conseil que l'Assemblée ne connaisse même pas les questions en appel. Sans aucun doute la méthode décentralisatrice aboutit mieux à la rapidité de la préparation des projets de conventions et au perfectionnement technique de leur élaboration par la division en diverses organisations et la spécialisation de ces corps, que la préparation par une assemblée surchargée d'autres tâches différentes. Certes, on ne peut pas empêcher l'Assemblée de se saisir d'un projet de convention quelconque. A la septième session, elle l'a fait, en s'appropriant le projet britannique de la convention relative à l'esclavage. L'adoption des projets de conventions par l'Assemblée est toujours possible s'il surgit une question qui n'entre pas dans la sphère d'activité des organismes techniques. Mais comme les raisons indiquées

plus haut sont d'une grande importance, les cas de saisine de l'Assemblée demeurent rares; elle les évite aussi en prenant des résolutions simples.

D'après le principe de l'égalité du Conseil et de l'Assemblée, et notamment en vertu de l'art. 4, § 4, on peut se demander si le Conseil, lui aussi, peut voter un projet de convention. Le cas n'est pas identique à celui de la saisine de l'Assemblée et il ne doit pas recevoir la même solution. Tous les membres de la Société ne sont pas réunis en Conseil et par conséquent ils ne peuvent participer à la préparation du projet. Cependant l'observation que le projet est soumis à tous les membres à l'occasion de la ratification et que, à ce moment un Etat peut exprimer son point de vue, ne peut donner satisfaction. Il serait fâcheux de voir rejeter un projet du Conseil par plusieurs ou même par un seul Etat. Les raisons politiques empêchent de donner au Conseil cette attribution. Au surplus, notons qu'au Conseil se trouvent réunies des capacités politiques, dans la plupart des cas des ministres des affaires étrangères, qui ne peuvent remplacer les techniciens et des experts en la matière.

Revenant à l'Assemblée, nous devons déduire de ce qui précède qu'elle n'est pas un organe normal et unique pour les questions du domaine législatif, mais bien exceptionnel. Dans un Etat, un Parlement est seul compétent pour assurer cette activité. Dans la Société des Nations, la multiplicité d'organismes indépendants entre eux, chargés de questions susceptibles d'être réglées par des lois, avec un rôle réduit de l'Assemblée annule l'affirmation que cette dernière est un Parlement.

Abstraction faite d'unité, peut-on dire pourtant que le pouvoir des organismes techniques est un pouvoir législatif? On ne peut pas répondre par l'affirmative. Un organisme technique propose des solutions arrêtées dans une réunion commune et c'est aux Etats de les accepter ou à les refuser. Néanmoins le rôle des organismes techniques ne peut être envisagé comme une simple préparation. Leur travail est plus important. Ces organismes techniques présentent les faits accomplis dans un Etat aux organes chargés de la ratification. Ils ne peuvent modifier; tout ce qu'ils peuvent faire, c'est d'accepter ou de refuser en bloc les projets de conventions.

Nous estimons que c'est la seule attitude possible que les parlements nationaux puissent prendre. Si quelques modifications semblent être nécessaires plus particulièrement à un Etat, il a toujours la possibilité de les faire valoir au sein de la conférence générale de l'organisme technique par son représentant, et non au moyen d'objections ultérieures présentées pendant la soumission à la ratification. Parmi quelques membres de l'organisation internationale, il y a eu une certaine hésitation à propos de la ratification de la convention relative à la limitation de la durée de travail. Cette question souleva le problème de la procédure d'amendement régulièrement entamée sans toucher aux principes d'une convention (1).

D'autre part, tandis qu'un organe préparatoire se désintéresse de la suite donnée au projet lorsqu'elle l'a transmis à qui de droit, une organisation technique cherche à faire adopter son projet. La grande majorité des ratifications obtenues par le Bureau International du Travail est dûe à des interventions personnelles et énergiques de son Directeur.

Ainsi le rôle d'une organisation technique n'est pas purement préparatoire, mais il n'est pas non plus législatif. La ratification des Etats étant nécessaire, les travaux de l'organisation technique sont dépourvus de force obligatoire et ne sont que des projets. Si on voulait classer les actes en question, on les rangerait en travaux préparatoires et en actes législatifs. Leur dénomination exacte serait « les actes prélegislatifs ».

Le contrôle des actes prélegislatifs qui va jusqu'à l'examen discrétaire par le Conseil, ne peut nuire aux intérêts des Etats particuliers. M. M. Gonsiorowski trouve que de cette façon le Conseil exerce indirectement un contrôle sur des Etats souverains en invalidant une décision prise par les membres de l'organisation qui engagent leurs gouvernements (2). Ce contrôle n'atteint pas en définitive les droits des Etats parce que le dernier mot leur appartient au moment de la soumission aux ratifications. Rien n'empêche un Etat de rejeter les projets si

(1) Ce fut..., v. 346 a.

(2) Gonsiorowski : *La Société des Nations*, p. 345, tome I.

les modifications provenant de l'intervention du Conseil ne conviennent pas à ses intérêts. Cependant on pourrait envisager aussi ce problème d'un autre côté et constater qu'il y a restriction des pouvoirs de la Société par sa subordination au pouvoir discrétionnaire des Etats. Mais c'est un *circulus vitiosus* entre le principe de la souveraineté nationale et l'opportunité de doter la Société des Nations d'un plus grand pouvoir.

Dans le système de contrôle, ce qui frappe surtout, c'est la faible indépendance des pouvoirs du Conseil et de l'Assemblée. Le pouvoir pré législatif est attribué aux organisations spéciales, mais il n'est pas entièrement distinct parce que les deux organes délibérants peuvent intervenir. En outre c'est l'unique cas où l'Assemblée se comporte comme un organe superposé au Conseil.

Du fait que les lois, sauf pour l'examen de leurs constitutionnalité, jouissent de l'indépendance, qui, d'autre part, fait défaut aux actes pré législatifs, même dans l'intérieur de la Société des Nations, il n'y a pas non plus analogie entre eux dans ce sens.

Néanmoins ces actes pré législatifs tendent-ils vers l'établissement d'une législation internationale, proprement dite ? On entend très souvent dire qu'elle existe déjà et on emploie fréquemment l'expression : la législation internationale. M. Rougier (1) confirme son existence en s'exprimant ainsi : « Nous assistons vraisemblablement à la naissance d'une administration internationale et au développement d'une discipline juridique à peine ébauchée jusqu'alors, qu'on peut appeler le droit administratif international.

On ne peut aller aussi loin et affirmer qu'une législation internationale s'élabore. Il y a quelque chose d'analogue, mais non identique. Une législation apparaît quand une assemblée législative l'a mise en vigueur en la dotant de force obligatoire. La législation est une notion purement juridique et elle doit être vue à travers le prisme du droit. Les actes qui formeraient soi-disant la législation internationale n'entrent pas en vigueur

(1) V. p. 303 : R. G. D. I., Rougier, *La Première Assemblée*.

et ne reçoivent force obligatoire que par l'intermédiaire des organes nationaux. Pour qu'on puisse à juste titre ajouter à cette législation la qualification « international » il faudrait que les organismes internationaux contiennent en eux-mêmes la puissance publique, comme un Parlement national, en donnant à ces actes un caractère législatif et en leur épargnant toute ratification ultérieure. *Tant qu'il n'y aura pas dans la Société des Nations une autorité internationale avec les prérogatives d'un Parlement, on ne pourra pas, d'après la compréhension juridique actuelle, parler de législation internationale proprement dite, mais seulement de tentatives aboutissant après les ratifications particulières à l'unification des législations nationales dans certains domaines.*

C. — TROISIEME ARGUMENT DISTINCTIF : LE CONSEIL N'EST PAS RESPONSABLE DEVANT L'ASSEMBLEE

Si on établit une analogie entre la Société des Nations et la vie constitutionnelle intérieure des Etats en considérant le Conseil comme un Gouvernement et l'Assemblée comme un Parlement, on est obligé de reconnaître la responsabilité du premier organe devant le second. Le Parlement exerce un droit de contrôle sur les actes des Ministres dans leur action individuelle ou commune. Ses membres peuvent déchaîner de longues discussions sur l'œuvre du gouvernement et par interpellation, mettre en jeu la responsabilité d'un ou de tous les ministres. Le débat provoqué par l'interpellateur aboutit au vote d'un ordre du jour, dont le rejet provoque la chute du ministère ou la démission d'un ministre.

Pendant le long débat sur la précision des rapports entre le Conseil et l'Assemblée dans la compétence générale, on a abordé la question du contrôle de l'Assemblée sur le Conseil. En vertu de la résolution de l'Assemblée, il fut admis que l'Assemblée pouvait discuter et étudier l'œuvre du Conseil à la suite de la lecture de son rapport annuel. Le point dans la

dixième partie du rapport Viviani qui prévoyait l'obligation du Conseil de présenter chaque année à l'Assemblée un rapport sur l'œuvre accomplie, fut adopté sans retouche. Ainsi l'Assemblée était assurée de pouvoir connaître officiellement toutes les questions dont le Conseil s'occuperait pendant les intervalles de ses sessions. Cette disposition n'était que la consécration d'un état de fait. A la première session de l'Assemblée, le Secrétaire général présenta un rapport avec tous les renseignements relatifs à l'activité du Conseil. Les sessions avaient été nombreuses et il avait élaboré beaucoup de questions d'une haute importance. En dépit de l'absence de règle imposant au Conseil de faire part à l'Assemblée de ses travaux, le Conseil a jugé opportun de le faire tout de même. Il était juste que l'Assemblée dans laquelle s'infiltraient les opinions, les sentiments et les aspirations de tous les membres, soit informée au moment de son entrée en fonction de l'œuvre d'organisation, de politique et de construction déjà accomplie par la Société des Nations.

L'enregistrement des traités, les questions des mandats, les travaux de la Commission permanente des armements, l'Organisation internationale du travail et des affaires politiques devaient être portés à la connaissance de l'organe réunissant tous les membres de la Société. Mais de cette information et de cette discussion se prolongeant en un débat sérieux et plein d'intérêt ressemblant beaucoup à ceux qui s'élèvent dans les parlements nationaux, la responsabilité du Conseil pourrait-elle être mise aussi en jeu? Quel caractère devrait revêtir cette discussion? Ce furent deux questions qui en l'absence de toute règle fixée demandaient des réponses. Plusieurs orateurs s'efforcèrent de résoudre ce problème en soutenant la thèse que l'Assemblée ressemble à un Parlement et le Conseil à un gouvernement. Cette idée imaginaire et fautive fut heureusement combattue par M. Motta, qui caractérisait cette discussion, non comme ayant un caractère parlementaire, « mais comme une discussion *sui generis*, ressemblant en quelques points aux débats dans les parlements, mais différent de ceux-ci à d'autres égards (1) ».

(1) V. p. 159 : Actes, I Ass., S. Pl.

M. Tittoni, en qualité de membre du Conseil, répondit aux observations. En pesant chaque mot, il justifia son intervention pour répondre par l'invitation du président qui avait pensé que le rapport du Conseil ayant été discuté avec tant d'ampleur, de compétence et d'éloquence, il eût été d'un manque d'égards absolu qu'un membre du Conseil ne vint pas à la tribune donner quelques explications. Or, c'est par politesse et non par obligation non plus que par analogie avec les règles constitutionnelles intérieures, que les délégations présentes, comprenant en grande majorité ceux qui ne font pas partie du Conseil, se voient donner des explications sur les observations présentées. L'opinion de M. Motta reçut ainsi son approbation, mais elle obtint sa pleine confirmation par l'explication de M. Tittoni de son rôle. Il disait : « Je parle donc comme membre du Conseil, mais je ne parle pas au nom du Conseil. Cette distinction peut vous paraître subtile; elle l'est, mais elle n'est que le reflet de l'état de choses présent (1) ».

De cette façon on ne pouvait pas rendre responsable le Conseil, parce qu'il ne s'agissait pas de donner une approbation quelconque.

A cette époque là on ne pouvait pas demander plus. Le Pacte ne contenait pas un seul mot sur les rapports du Conseil et de l'Assemblée. La première Commission, chargée de cet examen, se trouvait toujours dans une discussion, dont les contours étaient bien vagues. — Comment croire qu'une autre solution était possible?

C'est une solution fort élégante et ingénieuse qui donne toutes les satisfactions pratiques et utiles, en sauvegardant adroitement les susceptibilités naturelles des deux grands corps de la Société des Nations (2).

Comme la Commission n'a pas procédé à une précision, la solution prise à la première session de l'Assemblée a survécu et on a vu à toutes les sessions la discussion finir de la même manière. Comme le rapport du Conseil englobe toute son œuvre,

(1) V. p. 173.

(2) V. 63 : Hoijer, *Le Pacte de la S. D. N.*

il faut noter que les débats au sein de l'Assemblée se rapportent aussi bien à ses attributions propres que concurrentes.

Pour rendre plus efficace la présentation du rapport. M. Hageroup a émis au nom des gouvernements danois, suédois et norvégien, deux suggestions pour l'avenir :

1) Que les rapports annuels et, si possible les procès-verbaux des réunions du Conseil soient distribués aux membres de la Société des Nations en temps utile pour permettre aux gouvernements de les étudier et de donner à leurs délégués les instructions qui leur sembleraient nécessaires.

2) Que le rapport, comme les autres questions à l'ordre du jour, soit renvoyé à une commission d'études.

La réalisation de ces deux suggestions devait faciliter, d'après M. Hageroup, le contrôle de l'Assemblée, en lui donnant toute l'importance qui convient. Il ajoutait aussi que ce droit est particulièrement important pour les Etats qui n'ont pas de représentants dans le Conseil et qu'il est le seul moyen d'exercer une influence sur son activité (1).

La première suggestion a trouvé écho et maintenant le rapport est toujours préalablement communiqué, mais la deuxième n'a pas eu de suite. L'Assemblée, préoccupée par beaucoup de questions, ne pourrait voir prolonger la discussion du rapport par son renvoi à une commission. Aussi à la première session il n'y a aucun renvoi préalable à une commission d'une question faisant partie du rapport.

La situation de l'Assemblée vis-à-vis du rapport ne permet pas de complications. La nature des débats est telle qu'elle correspond à la situation singulière qui existe entre le Conseil et l'Assemblée. M. Motta caractérisa à juste titre la discussion de « *sui generis* ». Néanmoins, dans l'éclaircissement, on peut aller encore plus loin pour voir en quoi consiste cette situation spéciale relative à la présentation du rapport.

Après la lecture du rapport il n'y a lieu à aucune interpellation relative au vote de l'ordre du jour. L'Assemblée exprime son opinion en critiquant ou en approuvant l'attitude

(1) V. p. 93 : Actes, I Ass., 9. Pl.

du Conseil sur un point du rapport ou sur son ensemble. En même temps elle peut adopter des résolutions concernant l'activité du Conseil. Cette faculté est très large parce qu'elle se réfère à n'importe quelle action du Conseil. Ainsi l'Assemblée a invité le Conseil par sa résolution du 14 décembre 1920, à établir une commission temporaire d'étude de la question de réduction des armements quoique en cette matière, le Pacte, dans une certaine mesure, ne parle que du Conseil. Parmi les attributions propres du Conseil sur lesquelles l'Assemblée a discuté, il faut noter la protection des minorités qui lui revient en exclusivité d'après les traités de paix. Il serait long d'énumérer tous ces cas, et nous nous bornerons à conclure que le Conseil saisi par des invitations, a donné suite aux résolutions de l'Assemblée. Le Conseil pourrait aussi bien renoncer à les examiner et à les adopter, car il n'est pas juridiquement obligé, mais il le fait et cette attitude du Conseil est fort marquante au point de vue de l'influence de l'Assemblée sur lui et de leur collaboration.

Dans la présentation du rapport, il faut considérer la situation du Conseil et la situation de l'Assemblée. Le premier ne tient pas à répondre officiellement aux explications demandées. Un membre du Conseil répond, mais pas officiellement. Comme représentant d'un Etat qui fait partie du Conseil et qui a participé à ses travaux sa réponse est officieuse; n'étant prévue par aucune règle de droit, mais servant uniquement à éclaircir les membres de l'Assemblée, sur l'attitude du Conseil, la réponse n'est donnée qu'à titre d'information. D'un autre côté l'Assemblée discute le rapport dans tous les sens, même après les éclaircissements obtenus, elle prend des résolutions indiquant le sens de leur exécution. Ceci démontre que l'Assemblée ne considère pas la lecture du rapport comme un simple renseignement, mais qu'elle croit pouvoir aller aussi plus loin en donnant au Conseil des directives pour ses travaux. Le Conseil qui a négligé toute discussion officielle au sein de l'Assemblée estime après la transmission des résolutions qu'il est opportun d'en tenir compte. Cette situation est fort singulière et on la comprendra mieux après l'examen de la question de l'égalité du Conseil et de l'Assemblée.



La responsabilité du gouvernement devant le Parlement ne s'exerce pas seulement par les interpellations. Le Parlement possède aussi un autre moyen très efficace consistant dans le refus du vote du budget, présenté par le Ministre des finances. Le même moyen de désapprobation ne peut être appliqué dans la Société des Nations non seulement parce que le Conseil est irresponsable, mais aussi étant donnée la manière dont se gèrent les finances de la Société. Il est vrai que l'Assemblée, comme un Parlement, a le plein droit d'arrêter définitivement un budget. Avant d'arriver dans l'Assemblée, le projet de budget passe du Secrétariat qui le prépare, à la Commission de contrôle et de là au Conseil et aux membres de la Société. Comme le rôle du Conseil ne consiste qu'à éclaircir autant que possible le projet, les modifications que l'Assemblée pourrait y apporter sans aucune restriction ne présentent aucun caractère de défi à l'égard du Conseil. Le Conseil ne participe pas à l'arrêt définitif du budget, mais seulement à sa préparation. La même pratique existe aussi dans les Chambres. L'Assemblée n'est pas superposée au Conseil en matière financière, parce qu'elle seule demeure compétente pour voter le budget.

Si un Parlement par son refus de voter le budget, empêche le gouvernement de rester au pouvoir, le même moyen ne peut pas être employé dans l'Assemblée. Le rejet d'un budget dans le Parlement n'est que la conséquence du jeu des partis politiques qui désirent voir un autre gouvernement au pouvoir. Comment l'Assemblée pourrait-elle exprimer ce désir alors qu'il y a un certain nombre de sièges permanents au Conseil, ce qui supprime tout espoir d'y accéder? Or, l'intention de l'Assemblée serait manquée par la seule révocation des membres temporaires. Mais l'inanité d'une telle pratique apparaît aussitôt lorsqu'on jette un coup d'œil sur les dépenses prévues dans le budget concernant les besoins du Secrétariat, du Bureau International du Travail, de la Cour Permanente de Justice Internationale, des autres organismes et commissions. L'Assemblée a tout intérêt à assurer le bon fonctionnement de la Société et non à l'entraver. En réduisant les crédits destinés au recouvrement des dépenses de travaux.

effectués sous la direction du Conseil, elle porterait nécessairement de graves atteintes à l'exécution des tâches imposées à la Société. En refusant la petite somme affectée directement au Conseil, c'est-à-dire les dépenses de ses réunions, l'Assemblée n'arriverait à rien.

Il en résulte qu'un rejet du budget n'est pas à prévoir dans l'Assemblée. L'omission de quelques parties de ce budget ou leur remaniement ne peut avoir pour but d'exprimer de la méfiance à l'égard du Conseil, mais d'obtenir une économie dans les finances. Comment expliquer autrement le mécanisme de la Société et l'esprit de compréhension qui doit exister entre le Conseil et l'Assemblée?



Si l'Assemblée est dépourvue de moyens pour exprimer sa méfiance envers le Conseil entier à l'occasion du vote du budget et de la discussion sur le rapport annuel, est-ce qu'elle ne peut pas exercer une influence directe sanctionnée partiellement au Conseil, c'est-à-dire sur les membres temporaires qui doivent leur présence au Conseil à leur désignation par vote de l'Assemblée? Il s'agit de voir si pour ménager ses susceptibilités, l'Assemblée possède le droit de révoquer les membres non permanents du Conseil. Il ne serait point étonnant de voir l'Assemblée priver quelques Etats de sièges au Conseil, si elle était déçue par leur attitude. Les membres temporaires du Conseil, bien qu'ils ne représentent pas l'Assemblée au Conseil, mais leurs gouvernements propres ou la politique d'une entente régionale, sont les envoyés de l'Assemblée. Ils le sont non par leur rôle au Conseil, mais par leur mode d'élection. L'Assemblée qui les élit pourrait-elle manifester des sentiments de méfiance à l'égard de ces membres temporaires qui, par leur attitude au Conseil, ont perdu sa confiance? Quelles sanctions lui donne-t-on dans ce cas?

Le Pacte a laissé ouverte toute la question de la réglementation de leur élection. A cause de l'opposition intransigeante de l'Espagne, on n'a pu déterminer un règlement qu'en 1926. En l'absence de toute règle, l'Assemblée n'avait d'autre moyen de

donner effet à sa méfiance que de ne pas réélire les membres respectifs. Mais elle n'en a pas fait usage. La première session de l'Assemblée s'est bornée à remplacer la Grèce par la Chine, représentant le continent asiatique. La Belgique, le Brésil et l'Espagne furent réélus. A sa deuxième session, elle les réélit provisoirement tous les quatre et vota un amendement à l'article 4 du Pacte, malgré la résistance de l'Espagne; à la troisième, elle se heurta de nouveau à l'obstruction de l'Espagne. Cette puissance désireuse de continuer à siéger au Conseil — où elle n'avait pas obtenu de siège permanent, voulait au moins conserver son siège temporaire. Comme elle n'avait pas de garanties que son siège temporaire serait renouvelé tous les ans, elle refusait de ratifier l'amendement pour maintenir ainsi le *statu quo*. A côté des élections de la Suède et de l'Uruguay titulaires des deux nouveaux sièges, créés par la réforme de l'année, les quatre autres membres furent réélus. L'année suivante la Chine sortante céda sa place à la Tchécoslovaquie, membre du groupement régional de la Petite Entente. A la cinquième comme à la sixième session les réélections furent les mêmes.

L'obstruction espagnole était fort condamnable, mais l'Assemblée ne profita pas de sa faculté de ne pas la réélire. Elle fut continuellement réélue, mais au surplus, à part deux exceptions, les autres membres temporaires, grâce à l'obstination de l'Espagne, gardèrent leurs sièges et furent ainsi à cette époque, permanents *de facto*. Ce favoritisme pour l'ensemble des membres temporaires de ne pas se voir remplacés n'était pas recommandable pour la prospérité de la Société dans les premières années de son existence. Le veto de l'Espagne causait deux préjudices à la Société, l'abus de droit d'un membre du Conseil et l'entrave à la règle du roulement dont les avantages étaient réduits à néant du fait de sa non-application. Cette mauvaise attitude n'eut aucune conséquence fâcheuse pour la coupable. Chaque mesure de rigueur envers elle aurait pu entraîner son retrait de la Société. C'était une puissance dont on ne pouvait pas se passer facilement. Sa sortie avant 1926 n'aurait pas été vue de la même façon, qu'au moment de l'admission de l'Allemagne. Dans l'enthousiasme de cette entrée, le retrait de deux membres fut à peine remarqué. Sans cette compensation la perte aurait été

énorme. Les raisons politiques et les égards envers une puissance étaient suffisants, pour que l'Assemblée n'ait pas fait usage de son droit de ne pas réélire un membre temporaire au moment de l'expiration de son mandat, ait laissé une procédure considérable sans règlement.

Si l'Assemblée ne faisait pas usage d'un de ces droits, ceci est pour nous une autre question. Ce qui nous intéresse le plus ici, c'est que l'Assemblée avant la réforme de 1926 avait la possibilité de punir un membre temporaire en raison de ce qu'elle devait chaque année procéder aux élections de tous les membres temporaires. La réforme de 1926 consistait entre autre à empêcher que l'Assemblée s'occupe à chaque session ordinaire du renouvellement intégral des membres temporaires du Conseil. Dans l'article premier du règlement il était arrêté que les membres temporaires sont élus pour une période commençant immédiatement après leur élection et se terminant le jour où l'Assemblée aura procédé aux élections, trois années après. Ainsi à cause de cet article, l'Assemblée était obligée de tolérer pendant trois ans un membre temporaire du Conseil non méritant. Pour remédier à un tel état de choses qui pouvait engendrer des conséquences fâcheuses, l'article 3 fut inséré dans le règlement, il s'exprime de la façon suivante :

« Nonobstant les dispositions qui précèdent, l'Assemblée peut, en tout temps, et en statuant à la majorité des deux tiers, décider que, par application de l'article 4 du Pacte, il sera procédé à une nouvelle élection de tous les membres non permanents du Conseil. En pareil cas, il appartiendra à l'Assemblée de décider des règles applicables à cette nouvelle élection. »

En vertu de cet article, l'Assemblée possède un moyen direct d'obtenir satisfaction en révoquant tous les membres temporaires. De cette façon, cette catégorie de membres du Conseil ne devient pas indépendante de l'Assemblée, aussitôt après sa désignation, elle est menacée d'être révoquée avant l'expiration de la durée normale de son mandat. Avant l'année 1926 une révocation ne se concevait pas, car cette durée n'était que d'une année. Or, il y avait impossibilité pratique pour l'Assemblée de révoquer les membres temporaires, puisqu'elle ne se réunit qu'une seule fois par an.

Mais le droit de révocation ne fut pas admis sans débats et objections. Il fut combattu dans la Commission d'étude. La suppression dans le projet de la proposition belge concernant l'élection générale à tous les sièges temporaires semble avoir été due au fait que tous les membres de la Commission étaient d'avis que la stipulation en question n'était pas nécessaire, l'Assemblée conservant toujours le droit qu'elle tire du Pacte de procéder à une élection de ce genre chaque fois qu'elle le jugera utile (1).

Dans la première Commission lors de la septième session, la question d'attribution expresse du droit de révocation à l'Assemblée reparut. M. Vogt, délégué de la Norvège, proposa l'insertion au texte de l'article 3, ce qui fut adopté après discussion.

Il est curieux de voir comment on s'apposait à l'adoption de cet article. Dans la doctrine, M. Gonsiorowski critique aussi cet article. Ses remarques ne sont que le reflet des arguments donnés à la Commission d'étude et ultérieurement à la première Commission par M. Löfgren, délégué de la Suède.

D'après M. Gonsiorowski il est certain que si l'Assemblée est libre de modifier toutes les règles qu'elle a fixées en ce qui concerne les élections des membres non permanents, elle peut à plus forte raison, modifier certaines de ces règles et décider de procéder sans délai à une nouvelle élection (2). Néanmoins, il ne faut pas oublier que la modification des règles et une procédure sans aucune réforme ont chacune une portée différente. M. Vogt en faisant sa proposition a remarqué à juste titre que la modification des règles de procédure ne pourrait se faire que d'une façon compliquée, avec des retards et en provoquant des intrigues prolongées (3). Il est évident que lorsqu'on entame une revision on ne sait jamais où elle va se terminer. La réforme des élections pourrait entraîner la modification de la durée du mandat et mettre en question la rééligibilité. On se souvient que cette dernière constitue une transaction utile et qu'elle a, dans une certaine mesure, apaisé la crise, soulevée en 1926 par la question de l'augmentation des membres du Conseil. La supprimer, ce serait aussi

(1) Discours de M. Löfgren (Suède), Procès-verbaux, p. 91, Comm., VII Ass.

(2) Gonsiorowski : *La Société des Nations*, tome I, p. 251.

(3) V. p. 15 : I. Comm., VII Ass.

détruire ce qu'on a établi avec tant d'efforts. Au moment où on tend à reviser quelque chose, différentes exigences peuvent surgir. L'apparition du désir d'augmenter le nombre des membres du Conseil peut toujours se manifester. Certes il ne faut pas croire que nous voulons affirmer que la réforme de 1926 est immuable dans son ensemble. Une réforme est justifiée quand elle s'impose d'une façon principale. Quand elle surgit inopinément comme cela est toujours possible à propos de chaque changement des titulaires des sièges non permanents, elle ébranle la stabilité de la Société. C'est pour cette raison que nous préconisons la révision expresse et limitée de l'article 3.

La révocation des membres temporaires n'est en sa substance que le résultat de l'exercice de la responsabilité politique de ces membres devant l'Assemblée. La nature de cette responsabilité d'après les débats de la première Commission ne se conçoit que pour empêcher un membre d'apporter par son veto des entraves à l'activité du Conseil, grâce à la règle de l'unanimité. M. Vogt s'exprimait ainsi sur ce point: « Si un membre de la Société essaie de faire triompher sa volonté sur la volonté commune de toutes les nations, on doit lui faire face avec une sévère fermeté dès le premier jour, sans quoi nous avons à payer le prix sans cesse plus élevé, le prix des livres sibyllins (1). Or, cette responsabilité fut introduite contre l'égoïsme d'un membre temporaire du Conseil, exprimé par son obstruction. C'est un cas qui, nous l'espérons, surgira très rarement. Quand il apparaît, l'Assemblée peut parler à cette opposition illégale. Elle peut le faire au point de vue juridique, mais si elle le fait, cela deviendra une question politique. L'exemple de la réélection espagnole a démontré qu'un membre du Conseil, en dépit de la possibilité de punition peut s'y soustraire. Mais même si l'Assemblée en fait usage, quelle est la nature de cette responsabilité? Etant limitée aux seuls membres temporaires, la question se pose de savoir si l'Assemblée peut révoquer un seul membre de cette catégorie ou tous. La disposition se prononce d'une façon catégorique, dans le deuxième sens, parce qu'elle dit: à une élection de tous les Membres non permanents du Conseil. Par conséquent lorsqu'un membre s'est

(1) V. p. 15 : I Comm., VII Ass.

ainsi compromis, il entraîne le retrait de tous les autres. Certes, si la nouvelle élection est provoquée par la nécessité du retrait d'un des membres, les autres qui ne sont pas coupables peuvent être immédiatement réélus. Sauf deux exceptions la réélection qui, au cours de six premières années est, effectuée d'ailleurs sous les autres conditions, fut automatique. Mais si on pouvait espérer que l'Assemblée réélirait de nouveau les Membres non compromis dans cette obstruction, on ne pouvait pas le dire catégoriquement. Personne ne peut affirmer que de nouvelles ambitions ne vont pas apparaître. Dans les réélections presque automatiques, antérieures à la première session de l'Assemblée, la Chine comme représentant fut substituée à la Grèce, à cause de la situation instable de cette dernière créée par la défaite en Asie Mineure. A la quatrième session, la Chine fut remplacée au Conseil par la Tchécoslovaquie. La Petite Entente ayant un rôle important pour le maintien de la paix, en Europe centrale, il était nécessaire de lui accorder un siège au Conseil. Ces deux exemples de modification causées par l'opportunité politique ne sont-ils pas suffisants pour qu'on puisse par analogie considérer l'article 3 comme une arme à deux tranchants servant tantôt à punir les membres non méritants, tantôt à atteindre un but politique?

Mais si la révocation doit servir de moyen de rendre les Membres temporaires du Conseil politiquement responsables devant l'Assemblée, cette responsabilité n'est ni individuelle ni collective. Elle n'est pas individuelle, parce que tous les sièges temporaires sont à la disposition de l'Assemblée. Elle n'est pas non plus collective parce que les sièges permanents restent intacts. Il en résulte, que tout ce qu'on peut dire, c'est que seuls les membres temporaires sont responsables devant l'Assemblée, mais c'est une responsabilité qui est complètement dans le style de toute l'organisation de la Société des Nations. De cette façon, nous comprenons pourquoi l'article 3 peut atteindre seulement l'obstruction et non l'objet d'une décision. L'inamovibilité des membres permanents rendrait une telle intention illusoire parce que, en raison du caractère passager des membres temporaires, les membres permanents seuls représentent la continuité de la politique du Conseil.

La conclusion que l'on en déduit, confirme une fois de plus

que le Conseil n'est pas responsable devant l'Assemblée. La responsabilité émanant de l'article 3 n'est pas la responsabilité d'un organe vis-à-vis de l'autre.



Tout ce qui précède dans ce chapitre montre que le principe de la séparation des pouvoirs et le fonctionnement sont deux choses qui ne coïncident pas. Un exposé de la situation du Conseil en face de l'Assemblée avec leurs pouvoirs respectifs était nécessaire pour révéler que dans la Société des Nations règne la confusion des pouvoirs, qui pourtant ne s'étend pas sur tous les trois.

Le Conseil chargé par le Pacte du pouvoir exécutif a été doté par la Cour Permanente de Justice Internationale dans l'affaire de Mossoul du pouvoir judiciaire, mais il est privé non seulement du pouvoir législatif, mais aussi du prélegislatif. L'Assemblée en présence de la disposition vague de l'article 6 du Pacte s'est approprié à sa première session le pouvoir financier, exercé jusqu'alors provisoirement par le Conseil. Le vote du budget, comme la discussion sur l'œuvre du Conseil et son caractère représentatif, la rapproche d'un Parlement. L'absence de pouvoir législatif, un rôle réduit dans le pouvoir prélegislatif, l'absence de responsabilité du Conseil devant elle et la situation de ses membres différente de celle des députés, éloignent une telle assimilation. Le pouvoir exécutif attribué à l'Assemblée par le Pacte intervient non pour rendre plus grande sa différence avec un Parlement, mais pour l'apparenter sur ce point au Conseil. La différenciation entre ces deux organes, qui est manifeste, résulte en outre du fait que l'Assemblée n'est pas capable d'exercer le pouvoir judiciaire comme le Conseil.

Ces généralités suffisent déjà pour remarquer combien il serait illusoire de chercher une analogie entre les règles de la vie constitutionnelle intérieure et les rapports entre le Conseil et l'Assemblée dans la Société des Nations. Avant le fonctionnement de l'Assemblée, M. Balfour dans son rapport, déjà mentionné, avait écarté toute identification. Le rapport Viviani-Rowel adopté

à la première session de l'Assemblée contenait la disposition suivante: « ...on ne peut considérer le Conseil comme pourvu du pouvoir exécutif, tandis qu'à l'Assemblée serait dévolu le pouvoir législatif, ce qui le prouve, c'est que l'Assemblée a les prérogatives de l'exécutif. » La mise en marche des travaux de l'Assemblée et du Conseil ont confirmé ces paroles.

CHAPITRE II

QUELQUES HYPOTHESES DE CONFLITS D'ATTRIBUTIONS

*Un conflit à propos d'une attribution propre d'un organe. —
Un conflit à propos d'attributions propres des deux organes. —
Un conflit d'attributions négatif. — La solution d'un conflit
d'attributions éventuel.*

Au cours de cette étude, la question des conflits de compétences fut abordée à plusieurs reprises. Il est particulièrement nécessaire de voir comment on va départager le Conseil et l'Assemblée s'ils se saisissent tous deux d'une question qui relève de la compétence générale. Après l'exposé des travaux de la première session de l'Assemblée et la solution que nous avons préconisée à ce sujet, il serait inutile de s'y arrêter davantage.

Si dans ce sens, à la suite de la conclusion qu'une affaire résolue par un organe ne peut être invoquée devant l'autre, même sous le problème d'un dépassement de compétence, le problème du conflit des compétences paraît dépourvu d'intérêt pratique, il n'est toutefois pas superflu. L'Assemblée, à sa première session, n'a envisagé aucun moyen de résoudre des conflits de compétences qui pourraient s'élever entre elle et le Conseil. Dans ce cas, elle laissait au tact et à l'esprit de conciliation le soin de rétablir l'ordre et les rapports réguliers entre eux. Il est hors de doute qu'on ne peut pas nier l'efficacité d'un tel moyen; quoique ce ne soit pas un moyen employé en droit interne, il peut aboutir à des

résultats positifs. Mais doit-on recourir toujours à la pondération quand un conflit de compétences éclate? Car, hors du domaine de la compétence générale, il peut surgir aussi dans d'autres cas.

Cette constatation entraîne déjà par elle-même la nécessité de voir quelles solutions doivent être données à un conflit surgissant à propos d'une attribution propre d'un seul organe; ou à propos des attributions propres des deux organes, ou encore d'un conflit négatif d'attributions rentrant dans la compétence générale.

Les lacunes du Pacte et l'absence d'une réglementation précise des rapports par l'Assemblée laissent ces questions ouvertes. Elles ne sont pas toutes de nature à apparaître uniquement en théorie, c'est ce que nous verrons mieux après une explication sur leur essence.

Il est évident qu'on se trouverait en présence d'un conflit de compétences si le Conseil se voyait atteint dans ses pouvoirs par une appropriation de la part de l'Assemblée, d'une attribution qui avait été laissée exclusivement au Conseil par le Pacte ou les Traités. Ce serait gravé empiètement si l'Assemblée voulait prendre une décision sur une question, bien limitée et qui, par sa détermination exacte soit de la compétence générale. Ainsi il y aurait violation du Pacte et des traités, si l'Assemblée voulait statuer sur les questions des mandats ou reviser les décisions du Haut-Commissaire de Dantzig ou se prononcer sur le rattachement de l'Autriche à l'Allemagne. Inversement l'Assemblée serait privée d'une de ses attributions, si le Conseil insistait pour se prononcer sur l'admission simple d'un nouveau membre dans la Société.

Dans tous ces cas là et dans d'autres du même genre, il y aurait rupture d'équilibre entre le Conseil et l'Assemblée et nous pensons qu'il n'est pas possible que des empiètements d'une telle gravité puissent se produire dans la Société des Nations.

Le respect d'une attribution exclusive d'un organe est dû aussi par l'autre en vertu du rapport Viviani Rowell qui fut adopté par l'Assemblée. On ne peut concevoir ni un dessaisissement forcé puisque l'Assemblée n'a pas donné suite à la demande de Sir William Meyer, ni même un renvoi volontaire d'une attribution propre du Conseil à l'Assemblée. L'attribution à chaque organe de certaines attributions exclusives doit être strictement

maintenue, autrement on commettrait des usurpations regrettables.

L'affirmation qu'un conflit peut surgir entre le Conseil et l'Assemblée à propos de leurs attributions respectives exclusives pourrait facilement paraître privée de tout fondement et sans aucun sens. Néanmoins, pour se persuader de la possibilité d'une telle situation, il suffit de se rendre compte que l'admission des membres est prononcée par l'Assemblée et leur expulsion par le Conseil. Le prestige de la Société exige une incorporation du plus grand nombre possible de membres. L'universalité est l'idéal de la Société et chaque retrait d'un membre y porte atteinte. Mais dans le but de soumettre à sa discipline un grand nombre d'Etats, elle ne peut pourtant pas tolérer au milieu d'elle ceux qui ont violé le Pacte. L'expulsion, quoique indésirable, est en même temps justifiée. Le Pacte le prévoit et la laisse à la compétence du Conseil sans participation de l'Assemblée. Or, c'est une attribution exclusive du Conseil, ceci est hors de doute et, si l'Assemblée voulait faire prévaloir sa volonté, elle empiéterait sur la compétence du Conseil. Privée du moyen d'empêcher l'expulsion, elle peut donner satisfaction au membre expulsé par une voie détournée.

En vertu de l'article 16, quatrième alinéa, le Conseil peut exclure de la Société tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte. Mais d'après l'article premier, deuxième alinéa, l'Assemblée est seule compétente pour admettre un nouveau membre dans la Société. Il peut arriver que ces deux organes ne soient pas d'accord, que le Conseil prononce l'exclusion d'un membre et que l'Assemblée aussitôt l'admette à nouveau. Le Conseil peut-il l'exclure encore? Comment trancher ces conflits (1)?

La troisième espèce de conflit de compétences se produit lorsque les deux organes déclinent la compétence dans une question qui rentre dans la compétence générale. Il pourrait paraître paradoxal de vouloir envisager une telle situation dans la Société des Nations. Comment le bon sens et l'esprit de conciliation servant à éviter un conflit de compétences positif entre le Conseil et

(1) V. p. 264 : Gousiorowski : *La Société des Nations*, tome I.

l'Assemblée, seraient-ils compris au cas où les deux organes désireraient abandonner la compétence? On a posé cette question par analogie avec le droit interne qui en cette matière connaît une autorité supérieure chargée de régler les conflits d'attribution soit positifs, soit négatifs. Dans la Société des Nations, il est difficile de prévoir un conflit négatif intérieur pour une question entrant dans la compétence de la Société. Cependant un déclinatoire de compétence de la part du Conseil et de l'Assemblée peut être envisagé lorsqu'il y a en question une autre autorité, soit internationale comme la Cour Permanente, soit nationale en vertu de l'art. 15, § 8. L'affaire de Corfou donne un exemple de cette sorte où la compétence d'un autre organe, en l'espèce la Conférence des Ambassadeurs, l'a emporté sur celle de la Société.

Mais dans ce cas, il n'y avait pas de questions entre le Conseil et l'Assemblée, la compétence fut enlevée à la Société des Nations toute entière.

Il en résulte que le déclinatoire de compétence du Conseil et de l'Assemblée dans leurs rapports mutuels ne se conçoit pas comme dans le droit interne. Un tel conflit aboutirait nécessairement à la non satisfaction de l'intérêt qu'il y a à ce qu'une question soit résolue avec toute la promptitude nécessaire, et apporterait des entraves à la bonne marche de la Société.

Des trois cas que nous venons d'esquisser, celui qui apparaît comme le plus plausible est le deuxième. L'absence d'autorité supérieure à tous les deux soulève le problème de savoir qui tranchera la question des compétences. Le rapport Balfour prévoyait des commissions mixtes dans le cas où le Conseil estimerait que le Pacte ou un traité n'a pas nettement attribué la compétence à l'un des organes de la Société des Nations. A propos de la discussion dans l'Assemblée sur les conflits de compétences éventuels, M. Viviani s'opposait à l'établissement des commissions mixtes. Il trouvait que pour le moment il était prématuré, avant que le système ne démontre ses défauts en pratique. A notre avis, leur intervention ne serait pas efficace. C'est l'objet du conflit qui rendrait difficile la détermination de la compétence par la Commission. La Commission mixte ne pourrait pas rendre le même service que lorsqu'il y a désaccord en matière d'élections des juges. La nature du dissentiment est toute autre que dans ce cas. Il ne

s'agit pas de savoir si telle ou telle personne sera membre d'une institution, mais qui se prononcera sur un problème. Un certain nombre de puissances, ou tous les Etats membres de la Société? Au surplus, dans l'idée de M. Balfour, il serait loisible au Conseil seul de proposer l'institution de la Commission mixte; l'Assemblée malgré son intérêt, ne pourrait pas faire une telle proposition. Tandis que pour les juges de la Cour, la commission mixte a le rôle d'un médiateur, M. Balfour proposait que, en matière d'imprécision de la compétence, la Commission mixte ait le pouvoir de déterminer la compétence. Mais il n'y a aucune garantie que soit le Conseil, soit l'Assemblée en cas de conflit puisse, par l'intermédiaire de ses représentants dans la commission, se rallier à l'avis de l'autre organe sur une question d'une si haute importance que celle de leur compétence.

Il est mieux de prévoir qu'on s'adressera à la Cour Permanente. Son rôle, dans la détermination de la nature de la compétence d'un organe, à la demande de ce dernier, a déjà été démontré dans la deuxième partie de notre étude. Il reste ici à voir comment pourrait s'effectuer une consultation de la Cour dans un conflit de compétences ouvert. Pour n'importe quel genre de conflit une telle consultation serait efficace. Il faut seulement qu'un organe saisisse la Cour sur sa compétence. Dans un conflit, la saisine de la Cour doit être la même que s'il n'y a pas de conflit, mais les effets sont différents. Tandis que nous avons écarté la possibilité pour un organe de demander à la Cour une consultation sur la compétence de l'autre organe; dans le conflit de compétence, lorsqu'un organe s'adresse à la Cour, celle-ci en exprimant son avis sur la compétence d'un organe donne en même temps la solution sur la compétence de l'autre. La grande force morale de son avis consultatif trancherait cette question en confirmant la compétence à un organe et en la niant à l'autre.

L'Assemblée a laissé ce problème au tact, au bon sens et à l'esprit de conciliation. L'a-t-elle fait à juste titre, l'avenir le dira; jusqu'à présent, on peut constater qu'il n'y a pas de conflits, mais qu'il existe une collaboration des deux organes délibérants. La collaboration du Conseil et de l'Assemblée est aussi à prévoir grâce à la spécification des tâches qui s'établit, et qui tend à écarter les empiètements propres à une confusion des pou-

voirs. Le Conseil et l'Assemblée font preuve de prudence en évitant les conflits, autrement la Société manquerait son but et son existence serait bien compromise.

CHAPITRE III

LES ASPECTS DE L'EGALITE EXISTANT ENTRE LE CONSEIL ET L'ASSEMBLEE

Le Conseil et l'Assemblée étant égaux ne sont pas pourtant pareils. — La proposition de M. Politis. — La réfutation d'une assimilation du Conseil et de l'Assemblée aux deux Chambres d'un Parlement. — L'égalité en droit et l'égalité en fait.

Les rapports entre le Conseil et l'Assemblée ne peuvent pas être envisagés sans qu'on aborde la question de leur égalité. A maintes reprises nous avons déjà fait allusion à cette égalité. Pour avoir une idée nette de la position du Conseil vis-à-vis de l'Assemblée et inversement, il est nécessaire de procéder à un examen sommaire du problème de l'égalité du Conseil et de l'Assemblée.

La notion de l'égalité des deux organes délibérants de la Société des Nations a comme corollaire leur indépendance mutuelle. La reconnaissance de leur égalité serait illusoire, si l'un d'eux pouvait empiéter sur la compétence de l'autre, et que son action sur des matières, qui ne rentrent pas dans ses attributions, produise des effets juridiques. L'indépendance existant dans leurs rapports n'est autre chose que la suite de leur indépendance extérieure.

Il est possible que deux corps soient égaux et indépendants entre eux, tout en étant sous la dépendance d'un troisième corps,

qui leur est supérieur à tous les deux. En ce qui concerne la Société des Nations ce n'est pas le cas. Ni le Conseil ni l'Assemblée n'ont de supérieur. Ils sont complètement indépendants dans la sphère de leur compétence. La nature de la Société des Nations, et particulièrement le caractère des organes, sont les causes de cette indépendance, extérieure aussi bien qu'intérieure.

Un seul coup d'œil jeté sur la composition du Conseil et de l'Assemblée, sur le nombre et la nature de leurs attributions propres, sur le mode d'adoption des décisions relatives aux attributions communes, sur la fréquence de leurs réunions, indique qu'une différence existe entre eux. Nul ne peut nier cette différence, car elle est évidente. Comme elle est de nature à renforcer la situation du Conseil envisagée isolément, quelques-uns ont essayé d'y voir la supériorité politique du Conseil. S'il existe une prédominance naturelle du Conseil, correspondant à sa construction organique, il n'y a rien de plus erroné que d'affirmer que le Conseil est aussi supérieur à l'Assemblée dans leurs relations réciproques. La différence une fois établie à l'aide de leurs particularités respectives ne peut pourtant pas contredire la confirmation de leur égalité. L'examen d'un problème tel que celui de l'égalité exige qu'on écarte soigneusement toute partialité et toute exagération. Il faut éviter tout ce qui peut créer une source d'erreurs et empêcher l'éclaircissement de la réalité. C'est pourquoi il est nécessaire de mesurer dans cet examen l'importance de deux faits. Le premier, c'est l'application dans la composition des organes du principe d'égalité des Etats dans la Société politique, d'après lequel, lorsqu'il s'agit de l'administration de la Société internationale, les Etats ne possèdent pas des droits égaux. Le deuxième c'est le fonctionnement annuel inégal du Conseil et de l'Assemblée, établi par la nécessité d'assurer l'expédition régulière des affaires dans la Société des Nations.

Ces deux faits ne sont pas à négliger. Ils nous expliquent pourquoi on envisage différemment le Conseil et l'Assemblée, selon qu'on les considère isolément ou dans leurs rapports mutuels.

Dans la recherche de l'égalité on ne peut pas demander que tous les deux soient identiques. Le Conseil et l'Assemblée ne sont pas deux organes pareils, comme sont dans un pays deux

tribunaux de la même instance, ou deux conseils de préfecture. Ils ne le sont pas, parce qu'ils n'ont pas les mêmes attributions. N'étant pas pareils l'un à l'autre, ils demeurent pourtant égaux entre eux. Toute l'importance de l'objet que nous étudions exige impérieusement qu'on prenne en considération la différenciation de ces deux notions. A côté de celles-ci, il y en a encore une autre, à savoir celle de l'égalité en droit et en fait. Nous allons montrer ce qui est essentiel pour la première notion, et après nous passerons à la deuxième.



L'égalité en droit est consacrée par la rédaction des articles 3, § 3 et 4, § 4 du Pacte, qui investissent les deux organes du même pouvoir de connaître les questions qui affectent la paix. Ensuite, l'égalité se manifeste dans leur participation adéquate lors de l'exercice d'une attribution commune. L'égalité établie et voulue par les rédacteurs du Pacte n'est pas défendue par tous les jurisconsultes. M. Politis a fait à ce sujet les plus graves observations à la première session de l'Assemblée, lors de la discussion des rapports entre le Conseil et l'Assemblée.

Il estimait qu'entre égaux, si complète que soit l'égalité, il y a une hiérarchie, il y a *primus inter pares*, et que le Pacte sans le dire formellement l'a laissé entendre. Dans les articles 2, 3 et 4 le Pacte a toujours eu soin de nommer l'Assemblée avant le Conseil. Il ne pouvait guère en être autrement, car l'Assemblée représente tous les Etats et c'est certainement un organe qui, à première vue, doit avoir plus d'autorité que le Conseil de la Société (1).

M. Politis, en soutenant cette thèse, n'était que l'interprète de l'avis d'un grand nombre de membres de l'Assemblée. Les représentants des Etats réunis pour la première fois à l'Assemblée, ont eu le sentiment de se trouver à un grand Parlement mondial, souverain et ayant une supériorité d'autorité sur le Conseil. Mais quels qu'aient pu être les sentiments, la réalité est tout autre, et

(1) V. p. 291. I. session de l'Assemblée. Séance plénière.

elle se présente pour réfuter les deux arguments invoqués par M. Politis.

M. Larnaude repousse le procédé d'argumentation du représentant hellénique en disant: « Il y a longtemps que l'interprétation juridique sérieuse a mis de côté ces arguments tirés de la place d'un mot, d'un membre de phrase ou d'une virgule, chers à la scolastique. On ne résout pas des questions de principe par des règles grammaticales! (1) » Cette observation est à sa place.

Que le Pacte mentionne dans ses premiers articles d'abord l'Assemblée et ensuite le Conseil, ce n'est qu'une question de rédaction de texte. Etant donné qu'il y a deux organes l'un d'eux doit d'abord être cité, parce que les deux ne peuvent pas l'être en même temps. On prend cet argument pour soutenir la suprématie de l'Assemblée, mais on aurait bien pu le faire aussi en faveur du Conseil, s'il avait été mentionné le premier dans le texte. La faiblesse de cet argument est telle qu'il ne faut pas s'y attarder davantage.

La composition vaste et représentative de l'Assemblée considérée par M. Politis comme deuxième argument en sa faveur doit retenir plus l'attention. M. Larnaude (2) trouve que cet argument est plus sérieux, mais qu'il ne tient pas compte des conditions dans lesquelles est née la Société des Nations. D'après lui, la guerre a motivé la différence dans la composition du Conseil et de l'Assemblée et il serait souverainement égoïste et injuste de l'oublier.

En reprenant cette idée de M. Larnaude, nous pouvons ajouter que la différence dans leurs compositions respectives exige justement que le principe d'égalité soit maintenu entre eux. Tandis que le Conseil fut conçu dès son origine comme l'organe représentant les intérêts des grandes puissances, l'Assemblée par son caractère général, est regardé comme l'organe protecteur des Etats secondaires. La distinction de la compréhension de l'égalité dans la société politique, et dans la société juridique avec tout ce qui caractérise la première a dû se voir incarner dans la Société des Nations. La coexistence du Conseil et de l'Assemblée n'est

(1) V. p. 16, *La Société des Nations* depuis 1920

(2) 16. Larnaude : *La Société des Nations* depuis 1920.

que le reflet de l'organisation inégale de la Société. Ce n'est que la consécration de la nécessité de respecter la véritable égalité, personnifiée par la différenciation des Etats à intérêts limités et des Etats à intérêts illimités.

Or, la moindre rupture d'équilibre entre le Conseil et l'Assemblée aurait dû avoir des répercussions graves sur l'harmonie de ces deux catégories d'Etats. En raison de l'intérêt vital pour la Société des Nations de maintenir cette balance, l'inanité de tout effort en vue d'attribuer la prééminence théorique à l'un quelconque des deux organes, éclate avec évidence.

La thèse de M. Politis, erronée dans le fond, se justifiait en ce que son auteur tenait pour opportun de voir l'Assemblée saisie de plein droit des questions qui apparaissaient durant ses sessions. La thèse de M. Politis était affaiblie aussi par lui-même, à cause de deux considérations qui lui sont chères. Pour obtenir son adoption il demandait qu'on rende un hommage nécessaire à la hiérarchie, pour l'instant fictive et théorique durant les sessions de l'Assemblée.

L'établissement d'une hiérarchie provisoire est condamnable. L'ordre hiérarchique est une règle rigide et pour la théorie juridique de la Société des Nations, il est difficile de concevoir un déplacement constant du Conseil et de l'Assemblée dans leur état hiérarchique. L'essai d'établissement d'une construction juridique de l'institution de Genève qui a déjà rencontré suffisamment d'obstacles, en rencontrerait encore plus. En ce qui concerne son deuxième argument *primus inter pares*, il a tous les mérites pour qu'on lui porte attention. La primauté entre égaux peut être conçue non dans l'ordre hiérarchique, comme voulait le faire M. Politis, mais d'après leurs particularités, par exemple à l'égard de la force et de la variété de leur activité. La vérité telle qu'elle existe dans la Société des Nations permet de voir une primauté de ce genre, mais en faveur du Conseil et non de l'Assemblée, comme désirait l'établir M. Politis.

Un organe peut rester égal à l'autre, bien qu'il se distingue de lui par son activité plus ou moins restreinte et en raison de quelques autres circonstances. Une fois la différence organique tracée, ils restent dans l'accomplissement de leurs tâches indépendants l'un de l'autre. Ils ne sont pas superposés l'un à l'autre,

car étant égaux en droit, l'un ne peut se comporter comme un organe d'appel vis-à-vis des décisions de l'autre. Dans un seul cas il y a subordination interorganique en faveur de l'Assemblée. C'est lorsque le Conseil exerçant son contrôle sur les travaux des organisations techniques avant la communication aux membres, décide que l'organisme technique doit retirer une proposition ou revenir sur sa délibération. L'organisme technique peut élever contre une telle résolution du Conseil un recours devant l'Assemblée. Cette exception est singulière, car elle porte atteinte à la solidité du principe de l'indépendance. Mais pour satisfaire l'intérêt qu'il y a à mettre toutes choses à leur place, il faut remarquer que ce fléchissement est plus léger qu'il ne pourrait être dans d'autres circonstances. Il ne s'agit pas ici que des décisions du Conseil qui sont prises à propos des décisions d'un autre corps. Les décisions d'un organe technique en raison de sa composition ont été prises avec la participation de tous les membres. A cause de la facilité qu'il a de se réunir, les propositions de l'organisme technique sont soumises au Conseil afin d'être plus promptement transmises aux membres. Si le Conseil, organe ne comprenant que quelques membres, se prononce défavorablement à l'égard de la décision de tous les membres, cette question peut être portée devant l'organe qui réunit tous les membres de la Société des Nations, afin de leur permettre de se prononcer dans toute leur officialité.

Le rôle du Conseil concernant ces décisions n'est pas celui d'un initiateur, mais simplement d'un inspecteur. Si on avait voulu donner au Conseil un rôle de plus grande importance que celui d'inspecteur, rôle commandé par la facilité de son fonctionnement, on n'aurait certainement pas permis un contrôle supérieur de l'Assemblée. Cette subordination particulière reste heureusement une exception, elle n'a pas entraîné le contrôle de l'Assemblée aussi sur les décisions du Conseil réglant les questions dans son domaine *ab initio*. C'est sa compétence générale et normale et elle ne souffre aucune atteinte. Le maintien de cette indépendance est assuré par la résolution de la première session de l'Assemblée qui ne permet pas à un organe de « discuter » et « d'examiner » ce qui a été réglé par l'autre.

Le retrait de sa proposition par M. Politis, après l'interven-

tion de M. Viviani devait écarter une plus grande discussion à ce sujet, et laisser intact le principe d'égalité du Conseil et de l'Assemblée en droit.

Il résulte de l'idée de la construction organique de la Société des Nations que l'égalité en droit entre le Conseil et l'Assemblée ne se conçoit pas seulement dans le texte des articles 3 et 4, mais aussi dans l'esprit du Pacte. Dans un rapport présenté à la septième session de l'Assemblée, M. J. Barthélemy a parlé des règles non écrites du Pacte. S'il y en a, la règle de l'égalité des deux organes délibérants de la Société des Nations se trouve à leur tête.



Dès l'instant où on admet que le Conseil et l'Assemblée sont égaux en droit, une comparaison entre les deux organes délibérants de la Société des Nations d'une part et des deux Chambres d'un Parlement d'autre part ne semble pas superflue. Le Conseil a-t-il la nature du Sénat, et l'Assemblée ressemble-t-elle à la Chambre des Députés? Leur composition numérique pourrait-elle amener à une telle analogie? L'Assemblée n'a-t-elle pas une composition large comme la Chambre basse, et le Sénat moins vaste ainsi que le Conseil? Pour faire la comparaison nous esquisserons d'abord les éléments par lesquels ces deux institutions se rapprochent.

Le grand maître du droit public français, M. Léon Duguit, voit dans la jurisprudence parlementaire et dans sa réglementation deux idées générales. C'est d'abord l'idée que les Chambres sont égales entre elles, qu'elles ont les mêmes pouvoirs, les mêmes prérogatives sur les restriction expressément établies par la loi, qu'elles doivent avoir la même indépendance à l'égard l'une de l'autre. La seconde idée, qui se rattache d'ailleurs à la première, c'est qu'il existe un véritable devoir de déférence pour chacune des deux Chambres envers l'autre (1). Or, les Chambres sont égales en droit, indépendantes l'une de l'autre,

(1) V. p. 369 et la suite. Idem.

justement comme le sont le Conseil et l'Assemblée. Les deux Chambres possèdent aussi des attributions communes et spéciales. L'attribution commune consistant dans la confection des lois est en même temps concurrente en ce sens, quand dans un Parlement, les deux Chambres sont saisies de projets ou de propositions de lois se rapportant au même sujet, une Chambre qui n'a pas commencé la première à s'occuper de cette question, ne met pas le projet ou la proposition à son ordre du jour, tant que l'autre Chambre ne l'a pas voté. Comme on le voit, il y a respect de la primauté de la saisine et même devoir de déférence entre deux Chambres d'un Parlement, qu'entre les organes de la Société des Nations. Au surplus, dans une Chambre, il ne peut jamais y avoir un vote à propos d'une matière sur laquelle l'autre s'est déjà prononcée. Ceci nous révèle une nouvelle assimilation en vue de la sauvegarde de l'indépendance. D'après M. Duguit cette règle a toujours été respectée et il appartient aux présidents d'arrêter la discussion dès qu'elle tourne en critique ou en approbation des actes de l'autre Chambre (1).

Ensuite, comme les Chambres délibèrent et votent séparément, il y a parfois désaccord sur le texte en question. Dans ces cas, les Chambres procèdent à l'institution de commissions mixtes. On se souvient que la commission mixte existe aussi dans la Société des Nations, mais qu'on n'y recourt qu'à propos des élections des juges de la Cour Permanente de Justice Internationale. Mais, dans la pratique parlementaire, ainsi que dans le cas particulier de la Société des Nations, le texte est soumis à l'approbation des deux corps compétents en dernier ressort. Des conséquences tirées de tout ce qui précède, il ressort que les deux institutions se rapprochent. Néanmoins une différence profonde subsiste. D'abord, on sait que le Conseil et l'Assemblée détiennent le pouvoir exécutif dans la Société des Nations, ce qui serait une anomalie pour un Parlement. Ils se distinguent aussi par le caractère différent du mandat des représentants. Puis, par la fréquence des réunions. L'Assemblée se réunit une seule fois par an, la Chambre basse a comme carac

(1) V. p. 369 : *Traité de droit constitutionnel*, tome IV, deuxième édition, 1924.

téristique un très grand nombre de séances. Enfin une considération générale et d'une importance primordiale empêche toute assimilation. Si dans un Etat il y a deux Chambres, il n'y a pourtant qu'un seul Parlement, car les deux organes n'en forment qu'un seul. Au contraire dans la Société des Nations il y a deux organes délibérants bien distincts, et qui ne se confondent pas.

Ces traits distinctifs révèlent que toute identification de ce genre est contraire au bon sens. La comparaison que nous avons fait rapidement, en nous efforçant de trouver des analogies, ne peut que finir par la conclusion d'une distinction évidente. Elle est instructive, car elle rétablit la vérité.

..

Restant égaux en droit, les deux organes peuvent voir, par le jeu des circonstances, leurs rapports bouleversés en pratique. Les affaires soumises à la délibération d'un organe, peuvent être de nature à provoquer l'intérêt de l'autre organe. Cet intérêt peut aller assez loin pour que la discussion reprenne un caractère très sérieux. Sans prendre une attitude décisive, cet organe pourrait voter des recommandations à suivre en pratique par l'autre organe. Ces recommandations étant dépourvues de sanction quelconque, cet organe ne participe pas juridiquement à l'adoption de la décision définitive. Il n'apparaît pas comme un organe superposé, car tout ce qu'il peut faire c'est d'exercer une influence morale. Une telle influence ne nuit pas, au point de vue juridique, à la sauvegarde du principe d'égalité. Pour le respect de ce principe en fait, il faut nettement distinguer si cette influence s'exerce constamment au profit d'un seul organe, tantôt au profit de l'un, tantôt au profit de l'autre. Dans le premier cas, on ne peut pas parler d'égalité en fait, tandis que dans le deuxième, elle est maintenue. Pour savoir si l'égalité en droit entre le Conseil et l'Assemblée est suivie d'une égalité de fait, on va voir dans quel sens a lieu entre les deux l'influence mutuelle dans la Société des Nations.

On sait que l'Assemblée ne peut pas modifier les décisions

du Conseil et que cette règle est strictement respectée lors de la lecture du rapport du Conseil. Pendant la discussion de son œuvre au sein de l'Assemblée, le Conseil se comporte comme si ces débats ne le regardaient pas. Ce n'est qu'après la clôture de la discussion et le vote des résolutions, qu'il en prend connaissance non obligatoirement, mais volontairement. Il donne suite aux résolutions.

Par cette soumission à la volonté de l'Assemblée, le Conseil est sous son influence morale. Cette influence s'explique par le fait que l'Assemblée est informée de tous ses travaux ; et à propos de cette connaissance par l'Assemblée, le Conseil est influencé par elle préalablement et postérieurement. Sa subordination préalable se conçoit par la nécessité de la présentation de son rapport. Sachant que l'organe de l'opinion publique discutera et critiquera son œuvre, il essaiera de présenter son travail de façon à pouvoir le mieux prévenir les objections. La subordination postérieure consiste soit dans la suite donnée aux résolutions, car son obstination en contradiction avec les désirs de l'ensemble de tous les membres serait mal vue, soit qu'il se contraint de tenir compte dans la solution des questions susceptibles d'apparaître en avenir, d'après les désirs exprimés dans des cas analogues.

La négligence du Conseil durant les débats sur son rapport, ressortant de l'absence de toute explication officielle, s'explique par le désir d'écarter toute responsabilité du Conseil devant l'Assemblée. Mais, il faut bien discerner cette négligence et l'influence morale de l'Assemblée qui s'exerce toujours d'une façon générale, lorsqu'elle siège et pour les raisons ci-dessus indiquées.

Cette influence est incontestable et l'Assemblée ne se gêne pas pour inviter le Conseil à procéder à l'exécution de telle ou telle tâche, le plus souvent à la nomination d'un comité ou d'une commission. Mais le Conseil peut de la même façon proposer à l'Assemblée de faire telle ou telle chose. Les deux répondent à ces appels et le caractère mutuel des influences de ce genre est parfait.

Pourtant la règle de la réciprocité n'a pas trouvé son application dans l'information du Conseil sur les travaux de l'Assem-

blée. M. Larnaude comparant un rapport éventuel du Conseil, avec celui de l'Assemblée s'exprime ainsi : Est-ce que le Conseil va procéder de même ? Est-ce qu'il va instituer lui aussi des discussions sur les travaux de l'Assemblée ? Ce serait conforme à l'interprétation juridique qui a été donnée des articles 3 et 4, mais ce serait contraire à la raison et au bon sens (1) ».

C'est à juste raison que M. Larnaude estime que ce serait contre le bon sens. A quoi servirait ce rapport, alors que tous les membres du Conseil sont officiellement au courant de l'activité de l'Assemblée du fait de leur incorporation dans sa composition ? Comment justifier que l'œuvre exécutée de concert par tous les membres de la Société puisse être soumise à l'examen ultérieur de quelques-uns d'entre eux ? C'est inadmissible bien qu'un tel examen n'ait pas d'effets juridiques, mais seulement moraux.

Quoique justifiée, cette inégalité peut surtout provoquer l'observation qu'elle détruit l'harmonie dans les rapports de fait du Conseil et de l'Assemblée en aboutissant à la suprématie morale de l'Assemblée.

Nous estimons que cette différence existe à cause de la structure différente des deux organes délibérants. Et une fois cette distinction organique mise à part dans les traits généraux, les rapports de fait entre le Conseil et l'Assemblée sont caractérisés par les propositions du premier et les invitations de la deuxième.

Mais, allons encore plus loin et prenons aussi en vue cette distinction organique. Il en résulte la suprématie morale de l'Assemblée, mais nous devons reconnaître immédiatement aussi la supériorité politique du Conseil, telle qu'elle ressort de sa direction des affaires courantes qui sont d'ordre politique. Par conséquent, ces deux supériorités se compensent en quelque sorte. Le Conseil par ses réunions plus fréquentes peut connaître plus d'affaires ; par contre, il est, du fait de la présentation de son rapport, plus soumis au contrôle moral de l'Assemblée, qu'elle au sien.

Cette neutralisation de la supériorité politique du Conseil par la suprématie morale de l'Assemblée nous conduit à une réponse affirmative à la question de savoir, si le Conseil et l'Assemblée sont égaux aussi en fait.



Or, l'égalité en droit est suivie de l'égalité en fait, mais l'indépendance juridique n'est pas complétée par l'indépendance morale. Quand on regarde d'une façon abstraite l'action de deux organes, on conclut qu'ils agissent au point de vue juridique indépendamment l'un de l'autre. Pour le Conseil, il est utile de le répéter. Pour l'Assemblée, on le sait, et cela ressort aussi des paroles de Lord Robert Cecil : « Je crois que la conscience, l'intelligence et l'indépendance seront la meilleure manière d'assurer son prestige et son autorité dans le monde ».

Mais quand on envisage l'activité de chacun, telle qu'elle est dans la pratique, on voit dans une large mesure la copénétration des influences. On ne peut s'en étonner, parce que cela résulte de la nature de leurs compositions. L'Assemblée choisit les membres temporaires du Conseil; tous les membres de ce dernier, aussi bien temporaires que permanents, font partie de l'Assemblée. Comment s'étonner alors que les mêmes membres restent au Conseil, conséquents avec les désirs exprimés à l'Assemblée, ou inversement?

L'existence des suggestions mutuelles du Conseil et de l'Assemblée dans leur collaboration est la confirmation éclatante que, dans leurs rapports, dominant le bon sens et l'esprit de conciliation.

CHAPITRE IV

LES TENDANCES VERS UNE REFORME DE L'ORGANISATION INTERIEURE DE LA SOCIETE DES NATIONS

Quelques suggestions : l'Assemblée seule. — Les commissions permanentes de l'Assemblée. — La suppression des membres de droit du Conseil. — La création d'un Parlement mondial. — La base régionale et continentale de la Société des Nations.

Les circonstances dans lesquelles le Pacte fut élaboré ne pouvaient pas empêcher, que l'œuvre de construction de la Société des Nations ne soit pas appréciée comme parfaite et définitive. L'absence de travail scientifique approfondi, qui caractérise l'époque d'élaboration, devait forcément provoquer ultérieurement des critiques dans ce sens. La grande machine pacifique de Genève devait fatalement révéler toutes ses défectuosités après sa mise en marche. L'opinion publique désireuse de voir la Société des Nations perfectionnée, n'hésita pas à faire connaître sa désapprobation sur quelques points très sensibles. Tous les mouvements tendant vers ce but se trouvaient justifiés, puisque la Société des Nations elle-même s'efforçait à l'aide d'amendements ou de réformes du Conseil d'améliorer son statut. Plusieurs tendances et aspirations furent exprimées dans ce sens.

L'œuvre de la première session de l'Assemblée n'a abordé le problème que partiellement et dans cette voie même elle n'a

pas donné pleine satisfaction. A la deuxième session le problème se pose plus largement.

Une délégation proposa la nomination d'une commission qui étudierait tout le Pacte dans son ensemble, afin d'élaborer autant que possible un statut organique définitif de la Société des Nations. L'idée fut jugée très hardie et la proposition fut renvoyée à l'ordre du jour de la troisième réunion de 1922 (1).

L'Institut de Droit International a pour sa part entrepris un travail d'examen critique du Pacte, et dans ce but MM. Alvarez et Gilbert Gidel ont présenté en 1922 un rapport minutieusement préparé. De même, M. Alvarez adepte fervent de la modification du Pacte, à l'occasion de la cinquième session de l'Union Juridique Internationale, en juin 1926 élabora un rapport, mais cette fois-ci sur un sujet spécial, à savoir sur la réforme de la Société des Nations sur les bases continentales et régionales.

Les reproches adressés par l'opinion publique, les tendances propres de la Société des Nations vers son amélioration, ainsi que les critiques scientifiques, soulevèrent le problème de la rectification du Pacte. Une certaine expérience est acquise parce que la Société des Nations a agi. Les notions théoriques, vont en se purifiant à mesure que l'activité de la Société dessine de plus en plus son caractère.

Dans ces conditions nous pouvons aussi dans notre étude mentionner quelques tendances de réforme de l'organisme intérieur de la Société des Nations.



La force de la Société des Nations réside dans la satisfaction des intérêts des petits et des grands Etats. On sait que c'est la coexistence du Conseil et de l'Assemblée, qui le permet. Néanmoins on pourrait se demander si ce dualisme pourrait être anéanti en faveur de l'existence de l'Assemblée seule. Une telle réforme radicale pourrait avoir des répercussions sérieuses.

(1) V. p. 4. Alvarez : *Le Rapport concernant l'étude critique du Pacte de la Société des Nations*. 1922.

non seulement parce que la question d'égalité des Etats serait envisagée de la même façon dans la société politique que dans une société juridique, mais parce qu'elle se ferait sentir aussi dans le fonctionnement de la Société. Dans l'organisation actuelle on peut remarquer avec impartialité que c'est le Conseil qui, grâce à ses réunions fréquentes, assure le fonctionnement régulier et prompt de la Société.

La septième question de M. Alvarez dans son rapport de 1922 demandait ainsi : « Convient-il de maintenir dans la Société des Nations à la fois un Conseil et une Assemblée? Convient-il de maintenir seulement une Assemblée (1)? » A l'Institut de Droit International on se prononça en faveur du maintien du Conseil et de l'Assemblée en observant que le Conseil seul peut assurer la continuité de la Société des Nations, puisque l'Assemblée ne se réunit que périodiquement. Cette solution notamment fut chère à MM. Adatci, Bellot, de Boeck, Ch. Borel, Gemma, Hubert, Kauffman, Kebedgy, Le Fur, de Montluc, Lord Phillimore, Politis, E. Richards, Rolin-Jacquemyns et de Visscher. D'accord sur ce point principal, ces juristes éminents avaient des opinions divisées quant aux attributions respectives.

M. Borel avec une grande clairvoyance appuyait la thèse du maintien du Conseil sur l'argumentation suivante : « Si l'on tenait à supprimer le Conseil et à enlever aux grandes puissances la garantie qu'il leur offre, le résultat immédiat c'est que celles-ci reprendraient aussitôt et en dehors de la Société une action commune et une liberté d'action dont la Société même serait la première à souffrir, puisque cette action viendrait, par la force même des choses, réduire celle de la Société (2).

Cette thèse de M. Borel nous paraît si évidente qu'elle ne nécessite aucun commentaire. C'est pourquoi nous trouvons encore plus paradoxale la conception de M. Gonsiorowski, qui admet la disparition du Conseil sans que le caractère de la Société soit modifié. D'après lui il suffirait de conférer toutes les attributions du Conseil à l'Assemblée et de rendre ses réunions plus fréquentes. En outre, M. Gonsiorowski prévoit la création d'un

(1) V. p. 26. Alvarez : Le Rapport 1926.

corps restreint, comité ou commission qui veillerait sur les affaires de la compétence de la Société au cours des intervalles de ses sessions.

Faisons d'abord remarquer à M. Gonsiorowski que des réunions plus fréquentes de l'Assemblée sont très difficilement réalisables. La Société des Nations n'est pas une institution européenne, mais mondiale. L'intérêt général est d'assurer aux réunions de l'Assemblée la représentation de tous ses membres. On ne peut pas nier non plus qu'il est préférable de voir à Genève des délégations venant directement de leurs pays, car elles apportent les impressions les plus fraîches de leurs populations. Et comment serait-ce possible pour les pays lointains, s'ils devaient envoyer deux ou trois fois au moins leurs délégations à Genève. Est-ce qu'il n'en résulterait pas un refroidissement envers la Société des Nations, de la part de ceux qui ne pourraient venir à ses réunions? Les objections faites à l'Organisation Internationale du Travail concernant les frais très élevés pour les délégués venant de loin, et les désirs exprimés à ce sujet pour la convocation des Conférences générales bisannuelles du travail ne sont-ils pas suffisamment explicites?

M. Gonsiorowski trouve le problème résolu, si on donne à l'Assemblée les attributions du Conseil: Pour soutenir le contraire, il suffit de voir que la composition de l'Assemblée ne lui permettrait pas l'accomplissement prompt de ses fonctions; bien souvent même elle ne pourrait pas remplir sa tâche.

La demande de création d'un comité restreint est la reconnaissance de la nécessité d'avoir un organe permanent durant les intervalles des sessions. Or, cette nécessité étant reconnue, le Conseil peut mieux la satisfaire qu'un comité sans grande autorité et qui apporterait une plus grande confusion dans un système déjà compliqué par la plus grande fréquence des sessions de l'Assemblée?

L'erreur fondamentale de M. Gonsiorowski et qui nous explique les conséquences qu'il en déduit, c'est l'idée que dans l'état actuel des choses, le Conseil doit être subordonné dans une certaine mesure à l'Assemblée, qu'il admet comme organe prin-

cial de la Société (1). La vérité est que ni le Conseil ni l'Assemblée ne peuvent être conçus comme organe principal à l'égard l'un de l'autre. Chacun a son rôle et son importance distincts.



Tandis que M. Gonsiorowski préconisait l'établissement d'un comité restreint dans le cas de suppression du Conseil, une autre proposition avait été faite, tout en maintenant le Conseil. A la première session de l'Assemblée on avait proposé que les mandats des bureaux de l'Assemblée, ainsi que ceux des commissions qui ne prendraient pas fin dans le cours d'une session de l'Assemblée continueraient à produire leur effet jusqu'à l'ouverture de la session suivante (2). Comme cette proposition soulevait une question de principe, affectant les rapports du Conseil et de l'Assemblée, elle fut renvoyée à la première Commission.

Au sein de la commission cette proposition suscita une vive opposition. Les représentants de la France, de la Grande Bretagne, de l'Inde, de l'Argentine, du Brésil et de Cuba y voyaient un grand changement dans le mécanisme de la Société qui aboutirait à des conflits entre le Conseil et ses commissions, ou entre le Conseil et l'Assemblée. M. Viviani n'admettait pas la création de ces commissions permanentes, parce que la Société des Nations n'est pas un Parlement, ni le Conseil un Gouvernement. Il désirait voir démocratiser le système des Ambassadeurs et il estimait par conséquent que les représentants à l'Assemblée qui viennent chacun avec leurs pouvoirs ne doivent pas instituer des commissions permanentes qui auraient la suprématie sur le Conseil (3). Le rapport de MM. Viviani et Rowell présenté à la séance plénière de l'Assemblée ne tenait pas compte du désir de prolonger les mandats des commissions jusqu'à la fin de leurs délibérations. Les rapporteurs trouvaient que des raisons d'ordre matériel en rendaient la réalisation impossible. Chaque commis-

(1) V. p. 265. Gonsiorowski. Tome 1^{er}.

(2) V. p. 99. 1^{re} Commission, 1^{re} session de l'Assemblée.

(3) V. p. 13. 1^{re} Commission, 1^{re} session de l'Assemblée.

sion étant composée d'un représentant de chaque Etat, on ne pourrait retenir à Genève, la session étant close, les membres de la commission (1). Ainsi en adoptant ce rapport l'Assemblée renonça à l'établissement des commissions de ce genre. La solution prise doit recevoir l'approbation générale, car on a évité une source perpétuelle et constante de conflits entre le Conseil et l'Assemblée. On a laissé intacte l'autorité du Conseil conformément au principe que le Conseil assume toute la direction des affaires internationales dans les intervalles des sessions de l'Assemblée.



L'existence des membres permanents du Conseil à côté des membres élus par l'Assemblée fut aussi d'un objet de discussion. Certains y voyaient la consécration de l'inégalité dans la Société et demandaient que ce système soit corrigé de façon à ce que tous les membres du Conseil, sans aucune distinction soient élus par l'Assemblée. Le Conseil ne devrait être que l'émanation de l'Assemblée. Nous avons déjà rencontré cette idée dans le projet français, élaboré par la commission du gouvernement de la République.

M. Alvarez, dans son rapport a formulé ainsi sa dixième question : « Le Conseil de la Société doit-il comprendre des membres de droit ? » Doit-il, au contraire, ne comprendre que des membres élus par l'Assemblée (2) ? Les réponses se rapportant à cette question furent données dans les deux sens. Dans la commission de l'Institut de Droit International : MM. Adatei, Bellot, de Boeck, Borel, Diena, Dupuis, Le Fur, Errera, Huber, Kauffman, Kleen, Richard et Rolin-Jacquemyns, se déclarèrent pour le maintien des dispositions actuelles du Pacte.

MM. Alvarez, Asser, Blociszewski, Brown Kebedgy, Merignhac, de Montluc, Niemeyer, d'Olivart, Scott, Planas Suarez, de Faube et Wehberg estimaient au contraire, que le Conseil ne

(1) V. p. 97. 1^{re} Commission, 1^{re} session de l'Assemblée.

(2) Rapport de 1922, p. 33.

devaient comprendre que des membres élus par l'Assemblée, et n'avoir qu'un rôle subordonné.

Les opinions exprimées sont d'une grande importance, parce qu'elles permettent de voir le problème tel qu'il est et de choisir la solution qui correspond le mieux aux besoins de la réalité.

En défendant la première opinion, M. Huber estimait que si les grandes puissances n'étaient pas représentées au Conseil, elles se désintéresseraient de la Société des Nations et le Conseil ne serait qu'un « debating club » ou un conseil de surveillance d'un secrétariat dépourvu de toute influence politique (1).

Préconisant la solution inverse, M. Cf. Blociszewski était d'avis que les membres devraient être élus suivant un tour de rôle, mais il admettait comme correctif, que les puissances à intérêts illimités devraient toujours être représentées au Conseil dans une proportion à établir (2). Comme on le voit, M. Blociszewski, bien qu'il préfère l'élection de tous les membres du Conseil par l'Assemblée, reconnaît d'une façon incomplète la nécessité de la représentation constante des Etats qui ont des intérêts illimités. Dans la doctrine, M. Gonsiorowski qui soutient la même thèse de l'élection, est, concernant le respect des grandes puissances, encore plus catégorique. En réfgutant le risque de voir les Etats secondaires profitant de leur majorité dans l'Assemblée, écarter du Conseil, totalement ou en partie les grandes puissances, il dit : « Répétons que les grandes puissances ont toujours une clientèle des petits Etats qui sont inféodés à leur politique, et qui ont intérêt à ce que telle ou telle puissance soit élue, de sorte que le cas normal sera l'élection de toutes les puissances au Conseil, ce qui est d'ailleurs hautement désirable (3) ». Or, on peut immédiatement objecter qu'il est Déconcertant de supprimer en droit ce qui sera consacré en fait. M. Gonsiorowski s'en rendit compte lui-même en justifiant sa suggestion par l'utilité de ne pas réélire les grandes puissances, en cas de motifs suffisamment graves (4).

(1) Rapport de 1922, p. 33.

(2) V. p. 35. Alvarez : Rapport de 1922.

(3) V. p. 235. Gonsiorowski, tome I^{er}.

(4) V. p. 236. *Idem*.

C'est un point qui est discutable. M. Gonsiorowski ne fait pas de distinction entre l'intérêt d'un grand Etat d'être représenté au Conseil et l'intérêt qu'il y a à contraindre cet Etat à respecter la légalité internationale. Il reconnaît le premier, mais il le rend illusoire par une mauvaise compréhension du deuxième. Par la non-réélection, il voudrait chasser une grande puissance du Conseil en la punissant de ses actes préjudiciables.

Nous estimons qu'au lieu de la blâmer de cette façon, il est préférable de la laisser au Conseil, mais d'empêcher l'opposition à la Société, d'empêcher ses actes illégaux, ou en cas de leur exécution, de rétablir la justice. Ce serait la meilleure punition et la moins dangereuse pour la conservation de l'unité de la Société. Les grandes puissances sont toujours plus sensibles à leur dignité nationale: un blâme venant s'ajouter à la correction de leurs actes, les pousserait à faire opposition à la Société. Au contraire sa présence au Conseil aiderait à un contrôle plus direct de son action. Sa participation ultérieure aux débats du Conseil permettrait de mieux l'influencer pour lui faire respecter le Pacte.

Ce que M. Blociszewski désire voir : la représentation des grandes puissances dans une certaine proportion, ne satisfait pas les prétentions des grands Etats. Au lieu que toutes soient en même temps au Conseil, il n'y en auraient que quelques-unes, qui représenteraient aussi les absents. Il nous paraît que sa proposition repose sur la distinction de deux catégories d'Etats : les grands et les petits, chaque catégorie a ses intérêts communs bien spécifiés. En résumé, sa proposition voudrait oublier que les grands Etats ont encore toujours des intérêts individuels bien plus forts que leurs intérêts communs avec les autres grandes puissances.

A ces théories qui veulent faire émaner le Conseil de l'Assemblée, nous pouvons objecter que la suppression des membres de droit au Conseil diminuerait essentiellement son prestige. Un corps dépendant de l'Assemblée n'aurait jamais la même autorité qu'elle. Pour le règlement d'une affaire plus grave, on préférerait le forum de l'Assemblée qui serait dans la Société des Nations un organe essentiellement prééminent.

Une telle réforme de l'organisme de la Société se heurte à deux principes qui sont actuellement fondamentaux: la situation

des grandes puissances dans la Société, assurée par la consécration du principe égalitaire existant dans une société politique et l'indépendance du Conseil.



On se souvient que la délégation allemande à la Conférence de la Paix avait présenté un projet de Pacte qui instituait à côté du Congrès des Etats un Parlement mondial. Tous les deux, en dépit du mode de recrutement de leurs membres auraient dû avoir une composition générale. Lord Robert Cecil par ses idées, se rapprochait d'un tel projet. Ce système ne fut pas pris en considération par la Commission chargée de l'élaboration du Pacte, mais la demande tendant à son établissement ressuscita lors de la lecture du rapport de M. Alvarez à la Commission de l'Institut de Droit International. L'initiative fut de nouveau allemande. M. Wehberg propose la création d'un Parlement mondial à côté de l'Assemblée. Comme mode d'élection il proposait de confier le choix des membres de cet organe à des corporations de caractère international, représentant dans la mesure du possible tous les intérêts de tous les aspects du droit. Il détermina trois catégories de membres : les hommes d'Etats, les plus éminents, les spécialistes éprouvés du droit international, et enfin les leaders de la vie économique (1).

Un tel Parlement mondial serait une doublure de l'Assemblée. Comme remplaçant du Conseil il n'aurait pas toute sa souplesse d'action. Par la coexistence des deux organes d'une large composition le problème de la répartition des compétences serait encore plus pénible entre le Conseil et l'Assemblée. L'existence de cet organe à côté du Conseil et de l'Assemblée nous paraît superflue. La représentation large de tous les membres de la Société est déjà suffisamment assurée par l'Assemblée. Si la raison d'être de ce Parlement mondial était de représenter plus directement les peuples en face de la représentation des gou-

(1) V. p. 33. Alvarez : Rapport de 1922.

vernements dans l'Assemblée, rappelons que la Société des Nations a reconnu que le principe de cette matière relève directement du droit interne de chaque membre et qu'on s'efforce de le respecter afin de ne pas violer les souverainetés nationales. En ce qui concerne donc le but que M. Wehberg voulait atteindre par ce système, nous pouvons remarquer que pleine satisfaction est acquise dans ce sens. La représentation des capacités et des spécialités sur les questions qui exigent leur connaissance est assurée par leur participation dans les organismes techniques et autres comités ou commissions *ad hoc*.



Quand la Tchécoslovaquie a pris placè pour la première fois dans le Conseil, on a évalué son entrée comme la représentation de la Petite Entente. La représentation régionale paraissait apte à satisfaire les différentes ambitions. L'Europe d'après guerre comme celle d'avant n'était pas unie. Les ententes régionales conclues en vue de maintenir l'ordre politique et juridique, établi par les traités de paix excellaient dans leur rôle pacificateur. La Petite Entente jouant ce rôle dans une partie de l'Europe peu calme se trouvait par l'obtention d'un siège au Conseil encore plus dans la possibilité de servir la Société des Nations.

Les ententes ne tardèrent pas à apparaître aussitôt que les liens de la solidarité politique et l'interdépendance économique eurent procédé à leur formation formelle. Quelques-unes prirent aussi un caractère plus large que régional, à savoir continental. Les tendances continentales et régionales dans l'ensemble du problème présentent un grand intérêt pour la Société des Nations.

Bien que leur conformité avec la Société des Nations paraisse incontestable puisque l'art. 21 les proclame compatibles avec les dispositions du Pacte, la question n'est pas encore dénouée.

Appréciant toute l'importance de ce problème, MM. Alejandro Alvarez et Gilbert Gidel dans leur questionnaire adressé à MM. les membres et associés de l'Institut de Droit International, posèrent ainsi la sixième question : « Si une seule « Société » ou « Association » des Nations doit exister, faut-il que son statut

crée des divisions continentales et régionales, de sorte que les affaires mondiales soient traitées par tous les Etats du monde, et les affaires continentales et régionales seulement par les Etats appartenant au continent ou aux régions que concernent ces affaires? Quels principes pourraient servir de base à des distinctions de ce genre et aux moyens de les mettre en œuvre? (1).

Cette question visant toute organisation de la Société des Nations a attiré l'attention spéciale des membres de l'Institut. Quatre opinions furent émises.

Première opinion. — La Société doit être universelle, sans faire de division dans son sein (Pearce Higgins, de Taube, Mont-luc, Borel, Ch. de Boeck, Diena).

Deuxième opinion. — Il doit y avoir une seule Société des Nations, mais on peut former dans son intérieur des divisions continentales ou régionales, à condition de ne pas détruire l'unité de la Société. (A. Rolin, Adatci, Lord Phillimore, Dupuis, d'Olivart, Kleen, Kebehgy, Webberg, Kauffman, Errera, Gemma, Rolin-Jacquemyns, Corsi, Bellot, Le Fur, Fauchille, Merignhac, Blociszewski, de La Barra, de Visscher et Politis. Il y avait dans cette opinion des nuances nombreuses, sur le point de savoir quelle tâche on attribuerait aux ententes régionales et continentales.

Troisième opinion. — Il n'est pas nécessaire qu'il y ait une Société universelle des Nations, une organisation rudimentaire suffit. Par contre, des Sociétés ou Associations, à caractère continental, peuvent exister; elles ne doivent pas être isolées et moins encore antagonistes, mais, au contraire, intimement liées en vue d'une meilleure coopération internationale. (MM. Scott, Alvarez, de Planas Suarez).

Quatrième opinion. — Il faut faire dans la Société des Nations des divisions d'Etats, mais non pas à caractère géographique. (MM. Asser et Huber).

(1) V. p. 19. Alvarez : *Rapport concernant l'étude critique du Pacte.*

Comme on le voit, les membres les plus compétents de l'Institut sur cette matière se prononcèrent diversement. Un remaniement fondamental de la Société des Nations s'imposait d'après les uns, tandis que l'existence de la Société des Nations ne serait pas menée dans la forme en cas d'acceptation de l'idée régionale et continentale comme la concevaient les défenseurs de la deuxième opinion.

Les idées régionales et continentales avaient paru jusqu'alors très hardies, même révolutionnaires, et destinées plutôt à affaiblir la Société des Nations qu'à la consolider. Pourtant elles ont fait depuis lors, leur chemin et sont aujourd'hui partagées par la plupart des hommes d'Etat européens les plus éminents, des publicistes et des journalistes (1).

Avant de commencer l'examen de ce problème, il est nécessaire de voir en quoi il consiste. M. A. Alvarez, le plus grand partisan du continentalisme, entend par continent spécialement l'Europe et l'Amérique, car ce sont les seuls qui soient composés d'Etats indépendants. En ce qui concerne les régions, M. Alvarez les considère dans le continent européen, où elles se sont formées, surtout après la grande guerre (2).

L'idée régionale reçut un nouvel élan quand M. Alvarez présenta, à la Cinquième session de l'Union Juridique Internationale, en juin 1926, son rapport sur la réforme du Pacte de la Société des Nations, sur des bases continentales et régionales. Etant très hardi, le rapport de M. Alvarez ne fut pas admis par l'Union juridique, qui pourtant reconnaissait l'utilité d'une décentralisation internationale. Celle-ci adopta après de longues discussions une résolution constatant la conformité parfaite de la lettre et de l'esprit du Pacte avec les accords régionaux et continentaux, et décidé de nommer une commission pour étudier les moyens les plus propres à établir une coordination entre la Société des Nations et les organisations continentales et régionales formées dans son cadre.

Il y a lieu de distinguer le continentalisme du régionalisme.

(1) V. p. 78. Alvarez : *La réforme du Pacte de la S. D. N. sur des bases continentales et régionales*. Rapport présenté à la V^e session de l'Union Juridique Internationale, Juin 1926.

(2) V. p. 167. *Une crise de la Société des Nations*.

Le continentalisme peut en effet servir à la réglementation de beaucoup de choses, qui ne sont propres qu'à un seul continent. On ne peut pas nier que de cette façon il apporte beaucoup à la paix de ce continent du point de vue de la Société des Nations, on remarque immédiatement son infériorité à l'égard du problème régional. Un rapprochement des peuples sur la base continentale est toujours très difficile à réaliser. Les préoccupations politiques des différentes nations y mettent obstacle. L'Amérique et l'Europe nous en donnent des exemples éclatants. Même si on réussissait dans cette voie, est-ce que la Société des Nations ne serait pas bien ébranlée par la confrontation des aspirations continentales? Sa mission pacificatrice par une division profonde des grands groupements ne serait-elle pas compromise?

A l'inverse, le régionalisme rend des services à la Société des Nations. Par le groupement des peuples, dans le but du maintien de l'ordre politique et juridique établi par les traités de paix, il fait ressortir la paix par les nations. Par surcroît, si une entente régionale comprend aussi les anciens adversaires, elle efface les vieilles animosités, et par conséquent elle est encore plus significative.

M. G. Scelle qui, dans son livre : « Une crise de la Société des Nations » a traité le problème de la décentralisation internationale, a remarqué que la solution continentale est moins précise et moins recommandable que la solution régionale. A ce propos, M. Scelle raisonne ainsi : « Il n'y a ni une Europe, ni une Asie, ni une Amérique, mais plusieurs. La Russie fait-elle partie de l'Europe? N'y a-t-il pas une Amérique latine à côté de l'Amérique anglo-saxonne, et même une Amérique centrale? (1). Ces constatations l'amenaient à conclure qu'il ne faudrait envisager désormais le problème régionaliste qu'avec réserve, car, ainsi qu'il l'écrivait : « il s'agit ici de traduire des réalités et non des idéologies (2) ».

La Société des Nations n'a pas négligé ce problème. Le problème régionaliste a déjà fait son apparition à la première session de l'Assemblée, lors de la proposition par la Tchécoslo-

(1) V. p. 167. *Une crise de la Société des Nations.*

(2) V. p. 167. *Idem.*

vaquie d'un amendement encourageant la conclusion d'ententes régionales. Ensuite il reparut à l'occasion d'élections comme une mesure d'appréciation pour la désignation des membres temporaires. Pour la Société des Nations ce problème a une grande importance, étant donné que le continentalisme s'esquisse par le Panaméricanisme, le Panasianisme, et les tentatives du comte de Coudenhove Kalergi pour la Paneuropa, en dehors de son cadre, constitue un danger sérieux pour elle.

Néanmoins ce problème peut être examiné d'un autre côté, par l'application de la décentralisation dans la Société des Nations. Cette solution a fait surgir fatalement un nouvel ensemble de problèmes à résoudre. La répartition entre les questions qui doivent être considérées comme mondiales, et celles qui doivent être considérées comme régionales est en rapport intime avec la composition des organes de la Société des Nations et avec toute l'organisation intérieure de cette dernière. C'est pourquoi dans cette deuxième alternative, comme dans la première, la Société des Nations doit attacher une grande attention au développement de l'idée de décentralisation internationale.

CONCLUSION

En tête de notre étude, nous avons dit que la Société des Nations ne peut être conçue comme une organisation modelée à l'instar d'un type existant. L'exposé que nous venons de faire le confirme. Pour arriver à cette conclusion il a fallu à plusieurs reprises recourir à des comparaisons, sans perdre de vue que comparer n'est pas assimiler. Etant donné que la construction juridique du Pacte ne nous a pas suffi, nous avons pris en vue bien d'autres considérations. Le résultat de tous les examens faits au cours de notre travail se réduit à une indication sur la direction dans laquelle la Société des Nations va continuer sa marche.

Depuis sa naissance, l'institution de Genève a déjà subi certaines modifications. Les plus remarquables sont celles qui se rapportent au remaniement du Conseil. Avant 1926, les grandes puissances étaient privilégiées par la permanence de leurs sièges au Conseil et par leur majorité dans sa composition. La réforme a respecté leur inamovibilité, mais a modifié la proportion numérique entre les deux catégories de sièges. Les grandes puissances n'étant plus en majorité, ont-elles maintenu la prépondérance de leur influence morale? La réponse doit être affirmative, car une majorité de petits Etats n'est pas susceptible d'opposer sa volonté à celle des grands. La situation économique et politique des petits Etats ne leur permet pas de prendre l'allure indépendante des grands. D'autre part, les grands Etats ne sont-ils pas servis bien souvent dans leurs plans par les petits? La coordination des intérêts écarte la possibilité d'une confrontation des deux groupes d'Etats.

Le problème vu du côté juridique se résout de la même

façon. Un système d'après lequel la volonté d'un seul membre peut entraver celle des autres, n'est autre chose qu'une épée de Damoclès dans les cas où un malentendu entre les petits et les grands entrerait dans une phase aiguë. Une subordination-morale des grands n'est pas à prévoir. Grâce à leur permanence ils constituent la tradition véritable du Conseil. Ceci ne peut qu'aider à constater que la composition du Conseil n'a cessé de s'inspirer de l'égalité des Etats existant dans une société politique.

Néanmoins, l'élargissement du Conseil peut-être examiné au point de vue de la création du Super-Conseil. Une extension du Conseil permettant d'y siéger à un assez grand nombre d'Etats, réputés puissances à intérêts limités, est susceptible de soustraire à la décision du Conseil des questions politiques importantes. Bien que ces problèmes puissent être du domaine de la Société des Nations, les grandes puissances désireuses de ne pas voir les petits Etats entraver leur intention par l'emploi de leur veto, pourraient confier l'examen de ces problèmes à un cercle restreint de représentants de certains Etats.

En 1926, lors de la grande réforme, on a attaché une certaine importance à cette nouvelle forme du Conseil. Depuis ce temps-là, bien qu'il n'existe pas de *jure* un super Conseil, il a fonctionné de *facto*. L'élimination des membres du Conseil, qui ne sont pas de grandes puissances, de certaines délibérations, a amené quelques personnalités à en redouter les conséquences fâcheuses.

A la huitième session de l'Assemblée, M. Löfgren, représentant de la Suède, constatant que l'expérience de l'année écoulée n'avait pas dissipé les appréhensions de ceux qui, à la session précédente, craignaient une extension du Conseil, concluait en ces termes: « Si cette tendance devait s'affirmer, la Société des Nations et son organe exécutif, le Conseil, seraient exposés au danger de perdre la direction et de se voir dépourvus de la possibilité d'accomplir leur haute mission de sauvegarde de la paix (1). Ces paroles ont fait impression, mais pour les approuver ou non,

(1) V. p. 38. *Journal de la VIII^e session de l'Assemblée N° 4.*

on doit les examiner du point de vue juridique aussi bien que politique. Restant sur le terrain juridique, il faut d'abord savoir ce qui rentre dans la compétence de la Société des Nations, et ce que les grandes puissances peuvent délibérer « à quatre » ou « à six ». Du côté politique et dans le désir d'augmenter le prestige de la Société des Nations, on peut dans une certaine mesure à rallier à l'opinion de M. Löfgren, sans aller pourtant aussi loin que lui. Il serait injuste d'oublier qu'il est maintenant de tradition, que la réunion du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations servent de prétexte à des prises de contact entre les ministres des affaires étrangères, responsables de la direction de la politique de leur pays. En marge des séances du Conseil et de l'Assemblée se crée une atmosphère, favorable à l'affermissement de l'esprit international. La véritable compréhension de la Société des Nations exige qu'on ne néglige pas le côté psychologique en prétendant réaliser trop de résultats pratiques dans une atmosphère encore ouatée.

D'après la structure intérieure de la Société des Nations, pour faciliter son fonctionnement on doit chercher un accord constant entre le Conseil et l'Assemblée, dans l'exercice des attributions communes, mais, plus encore en ce qui concerne les attributions concurrentes; en effet, le respect de l'indépendance juridique de chaque organe exige qu'une attribution qui est par nature concurrente, devienne exclusive à un organe après qu'il s'en est saisi. En ce qui concerne les attributions propres la solution est facile. Pourtant, il ne faut pas perdre de vue la connexité des problèmes internationaux, qui peut créer des difficultés dans la répartition des compétences entre les organes de la Société des Nations.

Le développement de son activité peut amener la Société des Nations à se préoccuper de problèmes différents dans la forme, et sous les conditions arrêtées par les circonstances de l'époque et les exigences politiques. Rien n'empêche la Société des Nations de s'en charger et même les articles 3 et 4 autorisent ses organes par les mots « toute question ». Il est aussi conforme à la raison d'être de la Société des Nations de préparer la réalisation de paix dans la justice et de s'efforcer d'aplanir les conflits. Investie par plusieurs articles d'importants pouvoirs d'apai-

sement, la Société des Nations joue un grand rôle préventif. Mais, de quels fragments est composée la construction de la paix, on ne peut pas le savoir d'une façon absolue à l'avance, parce que cela dépend du courant de la vie politique. Les problèmes généraux sont tellement connexes à beaucoup d'autres, que le système de la compétence concurrente de deux organes, appliqué aux problèmes liés à ceux qui sont prévus dans le Pacte, peut se heurter facilement à la compétence exclusive d'un seul organe. Tout dépend de la nature d'une attribution et de sa complexité. Pour s'en convaincre, il suffit de prendre comme exemple la révision des traités. D'après l'article 19, l'Assemblée peut inviter les membres à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables. C'est une attribution exclusive de l'Assemblée consistant dans une invitation simple. En effet l'invitation n'entraîne pas une révision obligatoire des traités, mais elle est précédée de la décision que ces traités sont inapplicables; c'est dans ce fait que réside toute la signification de cet article. Mais, prenant cette attribution de l'Assemblée du côté qui nous intéresse, nous sommes poussés à constater toute sa gravité. La révision des traités n'apparaît jamais dans le but abstrait d'apporter un changement, mais elle se réfère toujours à quelque cas concret. La modification d'un traité soulève un ensemble de problèmes connexes auxquels le Conseil ne pourrait passer outre durant ses sessions.

Un autre exemple de la complexité des questions qui, dans la pratique de la Société des Nations, sont envisagées par des compétences différentes, a révélé toute son importance dans une certaine occasion.

En vertu du premier article du Pacte, l'Assemblée seule est investie du pouvoir d'admettre dans la Société de nouveaux membres. Les membres entrant dans la Société doivent satisfaire à certaines conditions prévues expressément par ledit article, mais en l'absence de toute disposition expresse, ils peuvent aussi soumettre leur entrée à la condition de l'obtention d'un grand privilège. Un exemple éclatant nous est fourni par l'entrée de l'Allemagne, qui ne voulait entrer dans la Société qu'à condition d'avoir un siège permanent au Conseil. Ce cas peut se produire d'ailleurs aussi pour les autres puissances qui sont encore

en dehors de la Société, et notamment pour les Etats-Unis et la Russie.

Par conséquent il en résulte que, dans certains cas, l'Assemblée peut, quand au fond de la question de l'admission d'un Etat, ne pas avoir seule la compétence. Du fait qu'il y a une entrée conditionnée par l'obtention d'un siège permanent et que toute augmentation du nombre des membres du Conseil constitue en vertu de l'art. 4, § 2, une attribution commune, n'y a-t-il pas là une admission qui dépend à la fois du Conseil et de l'Assemblée?

De ce qui précède, il ressort une fois de plus que l'esprit de conciliation et de compréhension mutuelle doit régner entre le Conseil et l'Assemblée. Leur devoir primordial est la coopération souple et éclairée par la nécessité de resserrer les liens de la solidarité internationale. L'évolution de la Société des Nations va leur apporter de nouvelles tâches qu'ils doivent accueillir avec sagesse et avec attachement à leur rôle. La ligne déjà tracée dans la répartition des compétences leur facilite l'accomplissement de leurs devoirs car, ainsi qu'on peut s'en rendre compte, la séparation des pouvoirs d'après le principe juridique, tend à être remplacée par une distinction des fonctions selon un criterium pratique.

La Société des Nations n'est pas arrivée à son degré de perfection, parce qu'elle n'est pas une organisation achevée et préparée; elle est en évolution. Son développement dépend de l'opinion publique et des événements. Comme ce sont les hommes qui forment l'opinion publique, et comme ce sont eux aussi qui sont maîtres des événements, c'est en définitive de leur conscience, et, par leur intermédiaire, du dévouement des nations, que dépend la façon dont la Société des Nations va atteindre son noble but. Pour que les obstacles à la véritable coopération internationale s'applanissent, il est indispensable que la morale nationale se rapproche de la morale internationale, et toutes les deux de la morale universelle. Dans la réalisation de cet idéal, le milieu de Genève rend de grands services, en renforçant en même temps le fondement de son institution.

Mais, avec toute notre confiance dans l'avenir qui facilitera, espérons-le, aux juristes leurs recherches de la détermina-

tion du caractère de la Société des Nations, nous devons, dans les circonstances actuelles, *conclure que les rapports entre le Conseil et l'Assemblée sont de nature à confirmer le caractère « sui generis » de la Société des Nations.*

FIN

Vu : LE PRÉSIDENT DE LA THÈSE,
L. LE FUR

Vu : LE DOYEN,
H. BARTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer :
LE RECTEUR DE L'ACADÉMIE DE PARIS.

Pour le Recteur :
A. MAURELLET.

BIBLIOGRAPHIE

I. — *Publications officielles*

Le Pacte de la Société des Nations.

Le Statut de la Cour de Justice Internationale.

Les Actes de l'Assemblée, les procès-verbaux des séances plénières et des commissions.

Journal officiel de la Société des Nations.

Journal de l'Assemblée.

Procès-verbaux des séances du Comité Consultatif de Juristes,
16 juin-27 juillet 1920.

Annuaire de la Société des Nations. 1920-27; 1928.

Résumé mensuel de la Société des Nations.

II. — *Les traités et les ouvrages généraux*

ANZILOTTI (D.) : Corso di diritto internazionale. Roma, 1923.

BERTHÉLEMY (H.) : Le Droit administratif. Paris, 1926. 2^e édit.

DUGUIT (L.) : Traité de Droit constitutionnel. Paris, 1923-25.
2^e édition.

FAUCHILLE (P.) : Traité de Droit international public. Paris,
1936. 7^e édition.

HATSEK (J.) : Völkerrecht. Liepzig, 1923.

LAWRENCE : Les Principes de Droit international, traduits
sur la 5^e éd., par J. Dumas et A. de Lapradelle, Paris.

MOYE (M.) : Le Droit des gens modernes. Paris 1920.

OPPENHEIM (L.) : The International law. London, 1920.

STRUPP (K.) : Eléments du Droit international public, uni-
versel, européen et américain. Paris, 1927.

YOVANOVITCH (S.) : O drzavi. Beograd, 1920.

III. — *Les ouvrages spéciaux*

ALVAREZ (A.) : *Le Droit international de l'avenir*. Institut américain de droit international. Washington, 1916.

ALVAREZ (A.) : *Rapport concernant l'étude critique du Pacte de la Société des Nations*. Paris, 1922. Presses universitaires.

ALVAREZ (A.) : *La réforme du Pacte de la Société des Nations*. Paris, 1926. Presses universitaires.

AULARD (A.) : *L'opinion publique en France et la Société des Nations*. (Munch, Tome I.)

BAKER (Ph.) : *The making of the Covenant from british point of view*. 2^e tome.

BARTHÉLEMY (J.) : *Le gouvernement de la France*. Paris, 1925. Payot.

BARTHÉLEMY (J.) : *La crise constitutionnelle de la Société des Nations*. 1926, R. P. P.

BASSETT (J.-S.) : *The League of Nations*. London, 1928. Longmans Green and Co.

BOURGEOIS (L.) : *L'OEuvre de la Société des Nations*. Paris, 1923, Payot.

BOURGEOIS (L.) : *L'état actuel de la Société des Nations*. (Munch, Tome II.)

BRAILS福德 (H.-N.) : *A League of Nations*. London, 1917. Headley Bros.

BRIÈRE (Y. DE LA) : *La Société des Nations*. Lyon, *Chronique sociale de France*.

BRUNET (K.-R.) : *La Société des Nations et la France*. Paris, 1921, Sirey.

BRYCE (J.) : *Les démocraties modernes*. Paris, 1921, Payot. Préface de J. Barthélemy.

BUSTAMANTE (Y. Sirven) : *La Cour Permanente de Justice Internationale*. Paris, 1925, Sirey.

CORBET (P.) : *What is the League of nations*. 1924. *British Year Book of International Law*.

DUGGAN (S.) : *The League of Nations. The principle and the practice*. Boston 1919. *Antlantic Monthly Press*.

DUGUIT (L.) : *Les leçons de droit public général*. Paris, 1926, Bocard, éditeur.

FACHIRI (A.) : The Permanent Court of international Justice. London, 1926, Humphrey Milford.

FLEICHER (A.) : L'analyse juridique du Pacte de la Société des Nations. Paris, 1922. Thèse.

FREYTAGH LORINGHOVEN : Die Satzung des Voelkerbundes mit Einleitung und Erläuterungen. Berlin, 1926. Georg Stilke.

GONSIOROWSKI (M.) : La Société des Nations et le problème de la paix. II tomes. Paris, 1927. Rousseau.

GRALINSKY (Z.) : Le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux suivant le Pacte de la Société des Nations. Paris, 1925. Thèse.

GRIGAUT (M.) : Que faut-il savoir de la Société des Nations. Paris 1925. Delagrave.

GUERREAU (M.) : L'Organisation Internationale du Travail. Paris, 1923. Thèse.

HARLEY (J.-E.) : The League of Nations and the New International Law. New-York, 1921. Oxford University Press.

HOJER (O.) : La solution pacifique des litiges internationaux avant et depuis la Société des Nations. aris, 1925, éd. Spès.

HOJER (O.) : Le Pacte de la Société des Nations. Paris, 1926, éd. Spès. Préface de M. Weiss.
Spès. Préface de M. Weiss.

HYMANS (P.) : L'œuvre du Conseil de la Société des Nations. (Munch, Tome I.)

JOUVENEL (H.) : Société ou Académie des Nations (*Revue des Vivants*) 1927.

ILITCH (M.) : Considérations générales sur la Société des Nations. Paris, 1919. Thèse.

LANGE (R.) : Vers un gouvernement international. La Société des Nations et la composition du Conseil. Paris, 1928. Thèse.

LAPRADELLE (A.), LE FUR (L.) et MANDELSTAM (André-N.) : Consultations concernant la force obligatoire, pour la Lithuanie, de la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 15 mars 1923. Paris, 1928. Jouve et C^o.

LALOUEL (H.) : Les conceptions politiques de la Société des Nations et l'élaboration du Pacte R.G.D.I.P. 1922.

LARNAUDE (F.) : La Société des Nations. Conférences faites à MM. les Officiers de l'Ecole supérieure de Guerre. Paris, 1920. Imprimerie Nationale.

LARNAUDE (F.): La Société des Nations depuis 1920. Conférences faites à MM. les Officiers de l'Ecole Supérieure de Guerre. Paris, 1921. Imprimerie Nationale.

LE FUR (L.): L'Etat fédéral et la Confédération d'Etat. Paris, 1896. Thèse.

LE FUR (L.): La philosophie du droit international. Paris, 1922. Pédone. (Extrait R.G.D.I., 1921.)

LE FUR (L.): Le droit d'intervention de la Société des Nations. Scientia, 1924.

LE FUR (L.): Les bases juridiques de la Société des Nations. Scientia, 1925.

LE FUR (L.): Nécessité d'un droit international. Rennes, 1925. Cours professé à la Semaine Sociale.

LE FUR (L.): L'affaire de Mossoul. R.G.D.I., 1926. Pédone.

LE FUR (L.) et CHKLAVER (G.): Recueil de textes de Droit international public. Paris, 1928. Dalloz.

LE FUR (L.): Le retour au Droit naturel. Scientia. Janvier 1929.

LEROY (M.): L'ère Wilson, la Société des Nations, Paris 1917.

MANDELSTAM (N.): La Conciliation Internationale d'après le Pacte et la jurisprudence du Conseil de la Société des Nations. Recueil de l'Académie de La Haye. 1926. Tome IV.

MARIOTTE (P.): Les limites actuelles de la compétence de la Société des Nations. Paris, 1926. Thèse.

MUNCH (P.): Les origines et l'œuvre de la Société des Nations, publiés par Rask Orstedfonden. Copenhague, 1923. Deux tomes.

MUNCH (P.): L'Assemblée des Délégués. Munch, II^e tome.

NOVAKOVITCH (M.): Drustvo Naroda. Beograd.

NOVAKOVITCH (M.): Kratak Pogled Na Drustvo Naroda. Beograd, 1926. Pacifisticka Biblioteka.

NICOGLOU (St.): L'affaire de Corfou et la Société des Nations. Dijon, 1925, Thèse.

OPPENHEIM (L.): The League of Nations and its problems. London, 1919. Longmans Green C^o.

OPPENHEIM (L.): Le caractère essentiel de la Société des Nations. R.G.D.I.P., 1919.

PHILIPPE (A.): Le rôle de la Société des Nations dans l'affaire de Corfou. Thèse. Lille, 1924.

PILLET (A.): Que faut-il penser de l'établissement d'une Société des Nations. Scientia, 1919.

PILLET (A.): La Société des Nations. (Le Traité de paix de Versailles. — Conférences faites au Collège libre des Sciences sociales.) Paris, 1920.

POLITIS (N.): La justice internationale. Paris, 1924. Hachette.

POLITIS (N.): Les nouvelles tendances du Droit international. Paris, 1927. Hachette.

RAY (I.): Commentaire du Pacte de la Société des Nations. Tokio, 1921, 2^e éd.

REDSLOB (R.): Théorie de la Société des Nations. Paris, 1927. Rousseau.

RENARD (G.): Le Droit, l'Ordre et la Raison. Paris. Sirey.

ROUGIER (A.): La première Assemblée de la Société des Nations. Paris, 1921. Pédone.

ROUSSEAU (Ch.): La compétence de la Société des Nations dans le règlement des conflits internationaux. Paris, 1927. Thèse.

SCELLE (G.): Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de paix. Paris, 1919. Sirey. Préface de M. Léon Bourgeois.

SCELLE (G.): La politique internationale: La Société des Nations. (Voir la vie publique dans la France contemporaine.) Paris, 1925.

SCELLE (G.): L'élaboration du Pacte. Munch. Tome I^{er}.

SCELLE (G.): La Société des Nations. Sa nécessité, son but, ses origines, son organisation. Paris, 1927. Presses universitaires.

SCELLE (G.): Une crise de la Société des Nations, Paris, 1927. Presses universitaires.

SCHÜCKING et WEHBERG: Die Satzung des Völkerbundes. Berlin, 1924. Deuxième édition, Franz Vahlen.

SCOTT (J.-B.): Les Conférences de la paix. Paris, 1927. Pedone.

SOULLIER (R.-L.): La Société des Nations. Toulouse, 1924.

Thèse.

SUKIENNIECKI (W.): La souveraineté des Etats en Droit international moderne. Paris, 1926. Thèse.

TITÉANO (E.): La compétence de la Société des Nations et la souveraineté des Etats. Thèse, 1925. Paris.

TOUTAIN (J.): Les origines historiques de la Société des Nations. Paris. Sirey.

WEHBERG (H.): Der Völkerbundvorschlag der Deutschen Regierung. Berlin, 1920. Hans Robert Engelman.

WILSON (Fl.): The origins of the League Covenant. London, 1928. Leonard and Virginia Wolff.

WÖLLMAR: Les finances de la Société des Nations. La Haye, 1924.

ZIMMERN (A.): Le Conseil de la Société des Nations. Paris, 1926. *Bulletin de la Fédération Universitaire Internationale pour la Société des Nations*.

IV. — COURS

Droit international public de MM. A. DE LAPRADELLE (doctorat 1926/27).

Droit constitutionnel de M. G. GIDEL (doctorat 1926/27).

Droit administratif de M. JACQUELIN (doctorat 1926/27).

ERRATA

Page 256. — Note 1. — Lire : Ce fut la Grande-Bretagne, la première qui formula des observations pour des raisons la concernant particulièrement. Puis ce furent la Suisse, l'Espagne, le Brésil, les Pays-Bas, etc. La concurrence dans les marchés internationaux, dépendant de beaucoup des phénomènes économiques, ne permettait pas aux pays, menacés de voir leur prospérité entravée, d'accepter une réforme humaine sans la réciprocité immédiate. Appréciant la véritable situation de certains membres ainsi que l'opportunité de venir à la rencontre de leurs revendications justifiées, le Bureau International du Travail a pris en considération deux solutions :

1° L'insertion aux conventions votées d'un article, autorisant un amendement ultérieur sous la condition de sa proposition au moins six mois avant l'ouverture de la session de la Conférence du Travail ;

2° L'interprétation des clauses douteuses par le Conseil d'administration ou par le Bureau International du Travail, ou par la Conférence du Travail.

Page 25. — Avant-dernière ligne en bas de la page, au lieu de Oppenheim, lire : Sukienvicki.

Page 26, au lieu de note 1, lire : v. p. 282, *La Souveraineté des Etats*.

